Policy Research Initiative | Programme de recherche sur les politiques

HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

Poverty and Exclusion

New Perspectives, New Approaches

Poverty rates in Canada have improved significantly over the last few years. Nevertheless, they stand little improved from 20 years ago. Internationally, when it comes to dealing with poverty, Nordic countries, such as Sweden, Norway and Finland, as well as several European countries, including the Netherlands, France and Germany, best Canada. According to the United Nations' Human Poverty Index,[1] Canada ranked 12th among 17 rich countries in 2004 in dealing with poverty issues.

There are many good reasons for developing effective policies to address problems related to poverty and social exclusion. The issue goes to the heart of the kind of society we want and the levels of inequality we are willing to tolerate. More than this, and perhaps less obviously, it is also about generating economic wealth for all Canadians.

Shaping this debate are new conceptual bases for how we think about poverty. No longer is the idea of poverty confined to a narrow conceptualization related

POVERTY AND EXCLUSION

4 **Poverty, Thy Name is Hydra**
Jean Lock Kunz and Jeff Frank, Policy Research Initiative

9 **Income Inequality and Low Income in Canada**
Garnett Picot, Statistics Canada
John Myles, University of Toronto and Statistics Canada

19 **Vulnerability to Persistent Low Income**
Michael Hatfield, Social Development Canada

27 **Exclusion from Acceptable Housing: Canadians in Core Housing Need**
John Engeland and Roger Lewis, Canada Mortgage and Housing Corporation

34 **Poverty and Exclusion: Normative Approaches to Policy Research**
F. Pearl Eliadis, The J.W. McConnell Family Foundation

40 **Precarious Jobs and Social Exclusion: Key Issues and New Policy Directions**
Andrew Jackson, Canadian Labour Congress

45 **Poverty and Inner-City Education**
Ben Levin, University of Manitoba

ARTICLES ON OTHER TOPICS

RESEARCH BRIEFS

51 Canada's Working Poor

58 Elderly Immigrants

REVIEWS

66 Relating Homelessness to Education, Employment and Income Support

72 The OECD *Jobs Strategy* Review

75 Social Inclusion as Policy

EYEWITNESS REPORTS

78 Adequate and Affordable Housing for All

80 The Policy Research Needed to Support the Social Economy

82 A Life-Course Approach to Social Policy

85 Using Market-Based Instruments for Water Demand Management

DATA AND TOOLS FOR POLICY RESEARCH

88 Community Social Data Strategy

www.policyresearch.gc.ca

Policy Research Initiative
56 Sparks Street, 1st Floor,
Ottawa, ON K1P 5A9

ISSN 1487-7090
Poste-publications - Publications Mail
Customer no 7000274

Canada

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

789 East Eisenhower Parkway
PO Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346 USA
Toll free: 1-800-521-0600
Fax: (734) 997-4247
Web: www.micromedia.ca

December 2004 Volume 7 Number 2

HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

Poverty and Exclusion

New Perspectives, New Approaches

Poverty rates in Canada have improved significantly over the last few years. Nevertheless, they stand little improved from 20 years ago. Internationally, when it comes to dealing with poverty, Nordic countries, such as Sweden, Norway and Finland, as well as several European countries, including the Netherlands, France and Germany, best Canada. According to the United Nations' Human Poverty Index,[1] Canada ranked 12th among 17 rich countries in 2004 in dealing with poverty issues.

There are many good reasons for developing effective policies to address problems related to poverty and social exclusion. The issue goes to the heart of the kind of society we want and the levels of inequality we are willing to tolerate. More than this, and perhaps less obviously, it is also about generating economic wealth for all Canadians.

Shaping this debate are new conceptual bases for how we think about poverty. No longer is the idea of poverty confined to a narrow conceptualization related

POVERTY AND EXCLUSION

4 **Poverty, Thy Name is Hydra**
Jean Lock Kunz and Jeff Frank, Policy Research Initiative

9 **Income Inequality and Low Income in Canada**
Garnett Picot, Statistics Canada
John Myles, University of Toronto and Statistics Canada

19 **Vulnerability to Persistent Low Income**
Michael Hatfield, Social Development Canada

27 **Exclusion from Acceptable Housing: Canadians in Core Housing Need**
John Engeland and Roger Lewis, Canada Mortgage and Housing Corporation

34 **Poverty and Exclusion: Normative Approaches to Policy Research**
E. Pearl Eliadis, The J.W. McConnell Family Foundation

40 **Precarious Jobs and Social Exclusion: Key Issues and New Policy Directions**
Andrew Jackson, Canadian Labour Congress

45 **Poverty and Inner-City Education**
Ben Levin, University of Manitoba

ARTICLES ON OTHER TOPICS

RESEARCH BRIEFS

51 Canada's Working Poor

58 Elderly Immigrants

REVIEWS

66 Relating Homelessness to Education, Employment and Income Support

72 The OECD *Jobs Strategy* Review

75 Social Inclusion as Policy

PERSPECTIVES ON POLICY

78 Adequate and Affordable Housing for All

80 The Policy Research Needed to Support the Social Economy

82 A Life-Course Approach to Social Policy

85 Using Market-Based Instruments for Water Demand Management

DATA AND TOOLS FOR POLICY RESEARCH

88 Community Social Data Strategy

www.policyresearch.gc.ca

Policy Research Initiative
56 Sparks Street, 1st Floor,
Ottawa, ON K1P 5A9

ISSN 1467-3990
Postepublications – Publications Mail
Customer no. 2080224

Canada

Policy Research Initiative / Initiative de recherche sur les politiques

HORIZONS
POLICY RESEARCH INITIATIVE

PRI Horizons Team

EXECUTIVE DIRECTOR
Jean-Pierre Voyer

MANAGING EDITOR
Richard Tate

PRODUCTION
Marissa Martin
Stuart Sykes
Élisabeth Vu

Copy Editing and Translation by
PMF Editorial Services and Tradulitech

Design and layout by
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

The Policy Research Initiative (PRI) produces *Horizons* as a liaison publication for the federal government policy research community. The primary objective of the PRI is to deepen, collect, and integrate research on crosscutting issues that are highly relevant to the Government of Canada's medium-term policy agenda. *Horizons* highlights the work of policy researchers from across federal departments, and from external experts, on issues that relate closely to PRI horizontal research projects and activities. For more information on the Initiative or to consult previous issues of *Horizons*, please visit <www.policyresearch.gc.ca>.

All web sites referred to in this issue were confirmed as of November 15, 2004.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: horizons@prs-srp.gc.ca
Phone: 613 947.1956
Fax: 613 995.6006

The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

© Public Works and Government Services Canada, 2004

to point-in-time income. Instead, a more comprehensive definition focuses on the intersection of low income and other dimensions of social exclusion, including access to essential goods and services, adequate and affordable housing, good health and well-being, and participation in social networks. Broader interpretations of poverty incorporate notions of dignity and capabilities to achieve one's potential. Still, others speak in terms of citizen rights to social and economic participation.

Enhancing the position of the least advantaged in society also makes good economic sense. Given that Canadians with low skill levels are most likely to find themselves in situations of poverty, equipping these individuals with the skills that would allow fuller participation could reap great benefits not just for them, but also for society as a whole. For example, recent evidence demonstrates that differences in average skill levels among OECD countries explain significant differences in economic growth.[2] In particular, increasing literacy rates, especially among adults with the lowest skill levels, has a significant impact on the labour productivity and economic performance of countries. So, the way we deal with poverty and exclusion becomes not only a question of the values reflected in our laws, public policies, and programs, but also how we can increase economic growth and the overall well-being of our citizenry.

We know more today about the economic and social realities associated with poverty. Results from longitudinal surveys provide new insights into the dynamics of poverty, its depth, and its consequences. There is a great deal of heterogeneity, for example, in the life courses of individuals. And although poverty is often a transient state, certain population groups seem to have a persistently high incidence of low income.

How should social and economic policies adapt to these new perspectives and realities? What emerging approaches show the most promise and warrant the careful attention of policy makers? Answers to these questions will require effective collaboration among federal departments, other orders of government, and key stakeholders. For more than a year now, the PRI has been conducting an interdepartmental project, New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion. The goal is to assess the potential role of new policy approaches to address poverty emerging worldwide, with an emphasis on possible medium-term implications for Canadian federal policies.

This issue of *Horizons* features several contributions from our departmental partners and from PRI policy research staff involved in this project. The articles range from descriptions of how poverty has evolved and the groups affected to literature reviews and analytical pieces touching on tools and policies.

Responsibility for reducing poverty and exclusion does not rest solely with governments. The non-profit sector plays a significant role as well and, therefore, the issue also includes pieces from academics and non-governmental organizations that share our interest in finding solutions to problems of economic and social exclusion.

The release of this issue coincides with the PRI conference, Exploring New Approaches to Social Policy, to be held

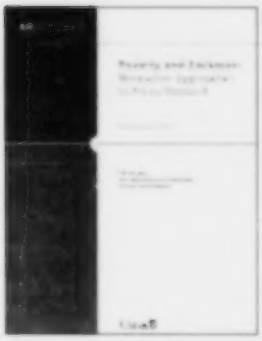
in Ottawa on December 13-15. We hope this publication will serve as a useful complement to the presentations and deliberations featured at the conference, and that, together with outputs from the conference, it will contribute to the identification of more effective approaches and policies for addressing issues of poverty and exclusion.

Jean-Pierre Voyer
Executive Director

Notes

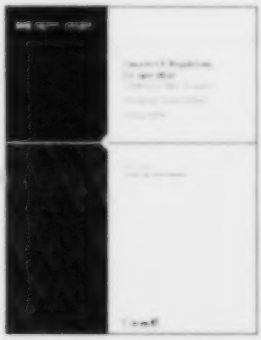
1 United Nations' Human Development Reports. <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>.

2 Coulombe, S., J.F. Tremblay, and S. Marchand. 2004. *Literacy Scores, Human Capital and Growth Across Fourteen OECD Countries*. Statistics Canada, catalogue no. 89-552-XPE, no.11. See also, "Counting Heads: A Breakthrough in Measuring the Knowledge Economy". *The Economist*. August 28, 2004, Vol. 372, Issue 8390: 70.



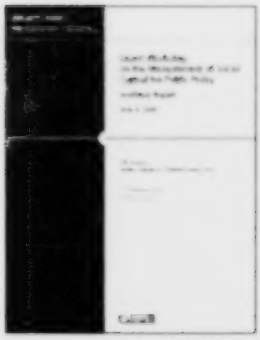
Poverty and Exclusion: Normative Approaches to Policy Research

The understanding of equality issues that informed our current social policy infrastructure predated the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Case law dealing with human, equality, and international rights has evolved significantly in the interim. Moreover, Canada's adherence to several international human rights agreements has not, by and large, been reflected in Canadian law or in domestic policy making. This report examines these normative shifts, and makes a case for the systematic, front-loaded integration of legal norms into horizontal policy development.



Canada-US Regulatory Co-operation: Charting a Path Forward

This interim report presents the PRI's research to date on the potential benefits of expanding regulatory co-operation between Canada and the United States, and the approaches available to Canada. The report presents options for a more strategic and concerted effort to improve regulatory co-operation with the United States in order to secure greater economic benefits, while simultaneously safeguarding and improving the integrity of the regulatory system.



Experts Workshop on the Measurement of Social Capital for Public Policy

This document is a synthesis report from the Expert workshop on measuring social capital for public policy purposes, held on June 8th, 2004. It provides an outline of the presentations and discussions held by the experts. The exercise was to identify essential elements of a "toolbox" for analyzing social capital for purposes of developing and assessing government programs and policies.

Poverty, Thy Name Is Hydra

Jean Lock Kunz and Jeff Frank
Policy Research Initiative

Both developed and developing countries around the world have made great progress in reducing poverty and its corollary of human suffering. Over the past decade, new thinking has emerged in terms of research and policy relating to poverty. Among OECD countries, the focus of research on poverty has shifted from describing the poor to understanding the process and consequences of poverty (Øyen, 2003). There has been a great deal of literature devoted to the measurement of poverty, income inequality, income security, and more recently, the dynamics of poverty.

Traditionally, poverty has often been synonymous with a lack of financial resources at one point in time. New research findings have provided insights into the pathways in and out of poverty. Researchers and policy practitioners have come to view poverty not simply as a lack of financial resources, but as the cause and consequence of social exclusion. That is, a lack of money prevents individuals from fully participating in the social and economic activities of the society in which they live. Broader interpretations of poverty incorporate notions of dignity and capabilities to achieve potential.

This new understanding has led to a broader definition of poverty to include aspects other than income. The United Nations, for example, describes poverty as a human condition characterized by the sustained or chronic deprivation of the resources, capabilities, choices, security, and power necessary for the enjoyment of an adequate standard of living and other civil, cultural, economic, political, and social rights.[1] Following this definition, the United Nations' Human and Income Poverty Index (UNHPI) includes a wider range of indicators. In addition to low income measured as the proportion of the population below 50% of median income, the UNHPI includes measures, such as life expectancy, the literacy rate, and long-term unemployment.[2] Using this approach, poverty can be seen as a hydra, the many-headed serpent that was the object of the second labour of Hercules.

When measured against the UNHPI, Canada does not fare particularly well, especially compared to other developed nations. In 2004, for example, Canada ranked 12 out of 17 on the UN Human Poverty Index for 17 developed nations, ahead of other predominately English-speaking countries, such as the United States, Ireland, the United Kingdom, and Australia, but well behind non-English-speaking countries, especially Sweden, Norway, and the Netherlands. Picot and Myles report a similar pattern on income inequality in this issue of *Horizons*. Further, as shown by Picot and Myles, income inequality has risen in Canada even in times of economic prosperity.

Poverty Is a Transient State for Most People

With the availability of longitudinal data, researchers are able to identify social factors contributing to the dynamics of income mobility. It has been shown that low income is often not a permanent state (Finnie, 2000). Rather, being poor is a fluid and often temporary process. While individuals may experience low income at some point, many get out of it within a couple of years. Some may re-enter poverty, while others escape from the

Jean Lock Kunz is an Associate Project Director and Jeff Frank is a Project Director, both with Policy Research Initiative.

situation completely. Entry and exit from low income are often associated with events and transitions over one's life course, such as a change in family or employment status, as well as a change in place of residence.

That being said, there remains a small percentage of individuals and families who are particularly vulnerable to being persistently poor. As demonstrated by Hatfield in this issue, five groups in particular are more vulnerable to long-term poverty than the general population: lone-parent families, unattached older individuals, persons with work-limiting disabilities, Aboriginal peoples living off reserves, and recent immigrants. These groups share a number of things in common. Each group carries an identity marker defined by an event occurring over the course of life, ranging from a change of family status or a lack thereof, a change in health status, or a change in place of residence. Individuals experiencing multiple changes are particularly at risk, such as being older, single, and disabled, or being an Aboriginal lone parent, living off the reserve. Conversely, departure from some of these characteristics reduces the risks of long-term poverty.

Poverty Is Multi-Faceted

Low income is one aspect of social exclusion. As Sen argues: "Income may be the most prominent means for a good life without deprivation, but it is not the only influence on the lives we can lead" (2000: 3). Indeed, it is the nexus of poverty and exclusion, to quote Eliadis in this issue, that is of policy interest. As mentioned, the many aspects of poverty bring to mind the hydra, the many-headed serpent that terrorized the countryside of Lerna until being defeated by Hercules. Low-income individuals and families are often excluded from many aspects of life including access to an adequate level of goods and services, meaningful employment opportunities, affordable housing and well-provisioned neighbourhoods, and civic, social, and political participation.

Low income is one aspect of social exclusion, and low-income individuals and families are often excluded from many aspects of life.

Low-income individuals and families are often deprived of opportunities to develop their capabilities. Lack of financial resources means making choices regarding necessities of life. This may deprive individuals of opportunities to develop their capabilities. Children from lower-income families are less likely to have a computer at home or to participate in extra-curricular activities (Ross and Roberts, 1999). Women with lower incomes are less likely to be able to afford paid child care. Housing and food are the major expenses, especially for low-income families.

Low-income individuals are marginalized in the world of work. Labour market attachment is usually weak among the poor. The persistently poor are likely to be unemployed or working part time (again, see Hatfield's article in this issue). This could be due to a lack of education and employment opportunities. Moreover, for those who are employed, many are trapped in jobs that offer little security and low pay. Individuals in precarious jobs are less likely to receive on-the-job training. Nor can they afford skills-upgrading courses that could help them escape their predicament.

Low-income households are in need of adequate and affordable housing. Adequate housing, to some extent, is defined by a well-provisioned neighbourhood. Poor-quality housing is generally found in low-income neighbourhoods. Individuals usually pay a premium for living in a good neighbourhood, because of the quality of community services, schools, better infrastructure, and a vibrant economy. The poor are less likely to be able to afford quality housing and, consequently, are excluded from access to quality services. Engeland and Lewis show in this issue that households with low attachment to the labour market and low income are more likely to have core housing needs.

Low-income people often lack the social capital, or networks, that are key to getting ahead in life. Networks are critical in enabling individuals to get by and get ahead over the course of life. There are two kinds: bonding networks that help individuals get by, such as close family and friends of the same social and economic background, and more diverse bridging networks that can help individuals get ahead. It has been argued that the poor and socially excluded are strong in bonding networks, but weak in bridging networks (Perri 6, 1997). While strong ties represented by bonding networks are essential, it is the weak ties mostly found in bridging networks that are critical, for example, in finding jobs and advancing in one's career.

Poverty in a Life-Course Perspective

Poverty and exclusion do not occur overnight. These states evolve from circumstances affecting the entire life of an individual (Giddens, 2000). Hence, we need to apply a life course lens to the analysis of poverty and social exclusion. Broadly speaking, the life course consists of four trajectories: family, learning, employment, and community. Events and transitions along each trajectory change an individual's role responsibilities. There will invariably be setbacks and opportunities. Individuals usually have a set of resources at their disposal including personal characteristics, social relations, human and financial resources, and government support. When facing setbacks, such as family breakdown, health problems, or employment disruptions, these individual resources act as buffers (Room, 2000). If these buffers are not strong enough to overcome life's calamities, then, individuals risk being at the margin of society. Through the lens of the life course, we can examine the critical points where exclusion likely occurs.

Equality of Opportunity vs Equality of Outcome

What is the role of governments in effectively addressing poverty and exclusion? To use a much-quoted Eastern proverb: Give a man some fish, you feed him for a day; teach him to fish, you feed him for life. Governments have to balance between teaching individuals to fish and providing them with fish when they are unable to provide for themselves.

On the one hand, governments can enable individuals to participate fully in the social and economic activities in the society in which they live by empowering them with the capability necessary to take hold of the social and economic situations. This includes providing opportunities that allow individuals to build up various forms of assets, such as the capability of saving for the future, the capacity to learn, and the ability to own a home.

Governments have to balance between teaching individuals to fish and providing them with fish when they are unable to provide for themselves.

On the other hand, equality of opportunity does not guarantee equality of outcomes. Individuals may be unemployed due to an economic downturn. Some may not be able to work full time due to health or family reasons. Others may work hard, but still cannot make ends meet. This population can be termed the working poor, and is discussed in articles by Jackson and by Fortin and Fleury in this issue.

Reducing Poverty Requires the Efforts of All

Hercules did not conquer the hydra by himself. One person alone could not defeat the monster: as soon as one head was struck, two others would burst out. Hercules had the assistance of his nephew Iolaus. After his uncle chopped off one of the heads of the hydra, Iolaus ensured that it would not grow back while Hercules tackled the remaining heads. In a similar spirit of assistance, all sectors of society, governments, community, and the family, in addition to the individual, play a role in reducing poverty and exclusion (Maxwell, 2003).

Governments provide income support and programs to ease life course transitions. Early childhood education and development measures ensure that children have a good start in life. Student loans, scholarships, and long-distance education could improve the affordability and accessibility of post-secondary education. Employment insurance, welfare-to-work and job training programs can help the unemployed to get back on their feet more quickly. Legislation is in place to ensure fair labour market standards and equal access to jobs.

Non-government sectors, such as community organizations, also contribute to the well-being of individuals. Social economy enterprises offer ways to combat poverty and distressed neighbourhoods. The voluntary sector is critical in supporting efforts to reduce poverty and exclusion. This issue of *Horizons* includes two examples of how non-governmental organizations can support and mobilize communities to bring greater inclusion. (See pieces in this issue from the Laidlaw Foundation and the Canadian Council on Social Development.)

Employers, through hiring and corporate practices, are key to the labour market integration of workers. Education and skills clearly improve one's likelihood of finding and maintaining meaningful employment and job security. Getting a foothold in the world of work is not without perils for young people entering the labour market for the first time, as well as for those

The PRI Project: New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion

In the spring of 2003, the PRI launched an interdepartmental project called New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion (see *Horizons*, volume 6, number 2). Significant progress has been made since then in understanding the dynamics of poverty and its link to other forms of social exclusion.

Early on, the project developed a conceptual framework outlining the intersections between income, poverty, and exclusion. Next, we worked with our departmental partners to identify the aspects of life from which low-income people are often excluded. By autumn, a compendium had been compiled of the most recent research undertaken by participating federal departments and researchers outside of government. Drawing from the research compendium, the project team developed a diagnostic that examined issues of poverty and exclusion using multiple lenses, and reviewed current and emerging approaches worldwide. These activities were discussed at the November 2003 PRI-SSHRC roundtable, Implications for Policy-Making of Current Research on Poverty and Exclusion. At the roundtable, departmental officials and experts recommended that we apply a life-course lens to poverty and exclusion, and that more attention be turned to the working poor who are at risk of exclusion.

In December 2003, the PRI organized a conference on asset-based approaches to addressing poverty. Over 150 experts, researchers, and practitioners in various sectors from Canada and abroad took part in the event. Through the resulting exchange, participants were able to understand and discuss the merits, as well as the limits, of this emerging approach.

A life-course perspective will inevitably prove useful in how we make various kinds of social investments to address issues of poverty and social exclusion. To this end, the PRI has proposed a life-course framework for social policy analysis that will help to target our efforts more effectively. First presented this past August at the 2004 Queen's International Institute on Social Policy, the framework considers the kinds of resources to which people can turn for various forms of support (i.e., financial, physical, human, and social capital, as well as information), the possible sources of these supports (i.e., markets, governments, arm's-length institutions, communities, families, and social networks), and the potential substitutability of these resources and their sources.

In addition to examining the trajectories of stages and key events over people's life course, the framework also emphasizes the importance of significant and sometimes multiple transitions that represent the critical points where individuals may need to rely on various forms of support. This life-course framework serves as a practical backdrop for much of the work the PRI is conducting in the course of its social policy projects.

starting anew in a foreign country. Employers determine the value of the education and experience of job applicants and workers.

As active players, individuals navigate through the course of life using the social and economic resources at their disposal. The life course is fluid and multi-dimensional, encompassing gender, ethnicity, marital status, health, immigration status, and economic resources. These markers have an impact on the type and amount of resources one is able to accumulate over each life course trajectory. Dempsey's analysis in this issue of elderly immigrants demonstrates the impact on earnings of migration later in one's life course.

Family, friends, and acquaintances offer support in times of need. Strong family support is critical in ensuring that children grow up in a loving and stimulating environment. Intergenerational support includes both financial and other contributions.

Of course, the market environment also plays a role. Economic tides affect employment prospects, as well as income and wealth accumulation. As workers, consumers, and investors, an individual's fortune is intimately linked to the market in terms of the financial return to human capital, job opportunities, and the amount of income and assets he or she accumulates. During an economic downturn, jobs are more difficult to come by, and the value of one's savings and assets

decreases. Yet, even when the economic tides are rising, not everyone will share the benefits. For example, housing may be more unaffordable for those in low-income jobs, especially in places where the local economy is booming.

Conclusion

We have established that combating poverty is a Herculean effort. Yet, even Hercules could not completely eliminate the hydra, as one of its heads was immortal. In some sense, poverty and exclusion will likely remain a fact for all societies rich or poor. But the faces of poverty and the manifestations of exclusion will continue to change. Innovation and partnership are key to managing the associated social risks and capitalizing on emerging opportunities.

In the context of its project on New Approaches to Poverty and Exclusion (see accompanying text box), the PRI has undertaken conceptual and diagnostic work that has laid the groundwork for the assessment of new approaches to combating issues of poverty and exclusion. The current issue of *Horizons* provides an excellent indication of the directions this body of work is taking.

References

Finnie, Ross. 2000. *Low Income (Poverty) Dynamics in Canada: Entry, Exit, Spell Duration, and Total Time*. Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development Canada. W-00-7E.

Giddens, Anthony. 2000. *The Third Way and Its Critics*. Cambridge: Polity Press.

Maxwell, Judith. 2003. *The Great Social Transformation: Implications for the Social Role of Government in Ontario*. Canadian Policy Research Networks.

Øyen, Else. 2003. *Poverty Production: A Different Approach to Poverty Understanding*. Comparative Research Programme on Poverty, International Social Science Council.

Perri 6. 1997. *Escaping Poverty: From Safety Nets to Networks of Opportunity*. Demos.

Room, Graham. 2000. "Trajectories of Social Exclusion: The Wider Context for the Third and First Worlds." In *Breadline Europe: The Measurement of Poverty*, ed. David Gordon and Peter Townsend. The Policy Press.

Ross, David, and Paul Roberts. 1999. *Income and Child Well-Being: A New Perspective on the Poverty Debate*. Canadian Council on Social Development.

Sen, Amartya. 2000. *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Social Development Papers No. 1. Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.

Notes

1 See <http://193.194.138.190/development/poverty402.html>.

2 United Nations' Human Development Reports. See <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>.

ROUNDTABLE SERIES

PRI–SSHRC Roundtable Series

In order to address effectively the multifaceted problems facing contemporary society, governments are increasingly required to rely on the knowledge and expertise that are found in the work of academia, research institutions, and other authoritative sources. Nonetheless, the integration of available research, analysis, and empirical evidence into the policy development process remains a significant challenge. How do we ensure that knowledge producers are effectively connecting with those who, in their efforts to promote the well-being of Canadians, can make best use of their knowledge?

The PRI-SSHRC Policy Research Roundtables is a joint effort by the Social Science and Humanities Research Council and the Policy Research Initiative. Its objective is to improve the quality of knowledge transfer between experts from academia and those responsible for the design and development of federal policies and programs.

The PRI-SSHRC Policy Research Roundtables series provides a unique venue for informed discussions on key emerging policy priorities and policy research issues. In addition, it will contribute to the development and maintenance of networks between key policy researchers and senior policy personnel.

The autumn 2004 season of the PRI-SSHRC Roundtable series is now complete, and a number of eyewitness reports from the season appear in this issue of Horizons. Information regarding upcoming Roundtable activities will be posted on the PRI web site, at <www.policyresearch.gc.ca>, as it becomes available.

Income Inequality and Low Income in Canada

Garnett Picot
Statistics Canada

John Myles
University of Toronto and
Statistics Canada

Trends in low-income levels and income inequality in Canada are two of the more closely watched indicators of economic well-being. In this paper we review recent evidence regarding these trends in Canada.

Family Income Inequality in Comparative Perspective

For cross-national comparative purposes, our selection of countries is based on a well-established body of comparative research. Reflecting long-standing institutional and political differences, these clusters include the Scandinavian/Nordic nations, represented here by Finland and Sweden, the countries of Continental Europe (Belgium, Germany, and the Netherlands) and the predominately English-speaking countries (Canada, the United Kingdom, and the United States).

Table 1 summarizes recent (1997-2000) results on cross-national differences in income inequality for these eight nations. Measured with the Gini index (the higher the Gini, the greater the inequality), family income inequality

TABLE 1

Measures of Family Income Inequality: An International Comparison[a]

	After-Tax/Transfer (Disposable) Income Adult Equivalent Adjusted[b]			
	Gini	Ratio of High to Low Income (P90/P10)	Ratio of Low to Middle Income (P10/P50)	Ratio of High to Middle Income (P90/P50)
United States (2000)	0.37	5.43	0.39	2.10
United Kingdom (1999)	0.35	4.54	0.47	2.14
Canada (1997)	0.29	3.99	0.47	1.86
The Netherlands (1999)	0.25	3.27	0.53	1.75
Germany (2000)	0.25	3.17	0.55	1.73
Belgium (1997)	0.25	3.19	0.53	1.70
Sweden (2000)	0.25	2.95	0.57	1.68
Finland (2000)	0.25	2.90	0.57	1.64

Notes:

a The Gini coefficient varies between 0 and 1.0: the higher the Gini, the greater the level of inequality. The results in Table 1 are based on family disposable (after-tax and transfer) income, where the unit of analysis is the individual, and each individual is attributed the family "adult-equivalent adjusted" family income.

b Adult equivalent adjusted income is a per capita measure of income that accounts for the economies of scale associated with larger families. It is computed by dividing family income by the number of "equivalent adults" in the family. A family of four may have two equivalent adults, based on the assumption that four people in one household is the equivalent of two people living on their own.

Source: Smeeding (2003).

Garnett Picot is Director General of the Socio-economic and Strategic Analysis Branch at Statistics Canada.

John Myles is a Professor in the Department of Sociology at the University of Toronto, and a Research Fellow at Statistics Canada.

TABLE 2

Income Inequality (Gini) From the Late 1970s to the End of the 1990s in Eight Nations

	Late 1970s	Mid-1980s	Mid-1990s	Most Recent
United States	0.30	0.34	0.36	0.37
Canada	**0.29**	**0.28**	**0.28**	**0.29**
United Kingdom	0.27	0.30	0.34	0.35
Germany	0.26	0.25	0.26	0.25
Netherlands	na	0.26	0.25	0.25
Belgium	na	0.23	0.22	0.25
Finland	na	0.21	0.22	0.25
Sweden	0.22	0.22	0.22	0.25

Source: LIS key figures.

was remarkably similar among the Central European and Nordic nations by the end of the century. Canada's position (Gini = .29) as more egalitarian than the United States (Gini = .37), and the United Kingdom (Gini = .35), but less equal than the countries of Central and Northern Europe, replicates a familiar pattern found in many earlier cross-national comparisons.

Comparing percentile ratios provides a more intuitive understanding of these differences. In the United States, family incomes near the top of the distribution (the 90th percentile) are over five times higher than family incomes near the bottom of the distribution (the 10th percentile). In Canada, the ratio is about four to one, while in Sweden and Finland the ratio is about three to one. Relative to families in the middle of the distribution (at the 50th percentile), low-income persons in the Nordic countries have incomes that are 57% of the median, compared to 47% in Canada and the United Kingdom, and 39% in the United States.

In Table 2, we show how inequality has evolved in these countries since the late 1970s. Perhaps the most remarkable feature is the stability in the relative ranking of countries despite change. Countries with higher levels of family income inequality (including Canada) at the beginning of the period also had higher levels at the end of the period. The Nordic countries (Finland, Sweden) retained their distinctively low levels of inequality through the mid-1990s, at which point they began to move toward Central European levels. Canada's position relative to the United States and the United Kingdom, however, has changed quite dramatically since the 1970s. At the beginning of the period, the difference between Canada and the United States was quite modest, and Canadian inequality was higher than in the United Kingdom. By the end of the period, however, Canadian inequality was well below US and UK levels, a result of relative stability in the Canadian distribution compared to a long-term rise in inequality in both the United States and the United Kingdom. The relative stability in the Canadian income distribution through the 1980s and early 1990s has been well documented (Beach and Slotsve, 1996; Wolfson and Murphy, 1998; Gottschalk and Smeeding, 1997) and reflects the fact that, through the 1980s and early 1990s, increases in market-based inequality among families were offset by rising social transfers. As we show in the following section, however, new evidence from recent studies indicates that income inequality in Canada deviated from this long-standing stable trend and increased moderately during the 1990s.

Is Family Income Inequality Rising in Canada?

The data in Table 2 show that income inequality, as measured by the Gini coefficient, changed little between the late 1970s and the late 1990s. These results are based on a survey that was terminated in 1997 in favour of a new survey. However, to assess recent trends one should analyze comparable points in the business cycle, and employ more recent data. To do so, we turn to two sources: the census, and a series that is a combination of the terminated Survey of Consumer Finances (SCF) and its replacement, the Survey of Labour and Income Dynamics (SLID). We focus on 1990 and 2000, roughly the last two business cycle peaks.[1]

The survey data (SCF plus SLID) registered a 6% increase in the Gini coefficient between 1990 and 2000, based on after-tax and transfer income (i.e., disposable income[2]), the most appropriate income measure. However, the census does not collect taxes paid

data, so we turn to a slightly different definition of family income: income after government transfers and pre-tax. On that basis, the survey data again suggest a 6% increase in the Gini between 1990 and 2000, and the census data registered a 5% increase. Thus, these two sources indicate a moderate increase in income inequality over the 1990s.

Perhaps a more intuitive interpretation of the increase can be gained using top to bottom ratios. Based on survey (SCF and SLID) data, after taxes and transfer income among families in the top decile (the 10% of families with the highest incomes) was 7.5 times that of the income of families in the bottom decile in 1990. By 2000, this had increased to an estimated 8.7 times greater,[3] an increase of 15% in the top to bottom ratio. Census data suggested a similar 14% increase in this ratio (based on pre-tax, after transfer income).

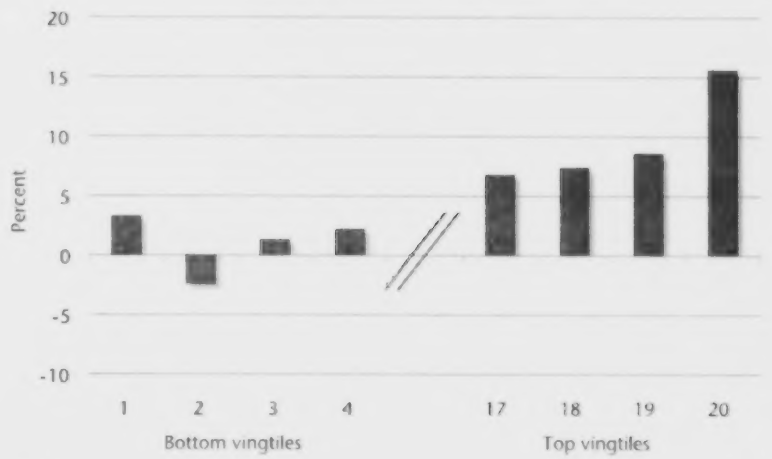
Figure 1 indicates the rise in inequality was primarily the result of faster rising incomes at the top of the income distribution. Census data suggest little change in family incomes among lower-income families between 1990 and 2000, while higher-income families saw increases between 7% and 16%.

Low Income

Measures of income inequality indicate changes in relative distribution of income over the entire population. Low-income statistics, in contrast, provide a more focused view of changes at the bottom end of the income distribution. The low-income rate measures the proportion of people below a low-income cut-off, while the low-income gap is a measure of the depth of low income among those who fall below the cut-off.[4] Analysts concerned with economic exclusion typically focus on both measures, as we will see when we turn to our review of Canada-specific trends. Because of measurement problems, however, the cross-national comparisons in the section below only consider differences in low-income rates.

FIGURE 1

Percent Change in Total Family Income by Vingtile,[a] 1990-2000, Census Data



Note:

[a] Ordering families by their total family income (after transfer, before taxes), from the bottom vingtile (the 5% of families with the lowest total family income) to the top.

Source: Statistics Canada, Census.

Low Income in Comparative Perspective

a. Levels and Trends

For cross-national comparisons, we follow conventional practice and measure low income as including all persons in families with incomes less than 50% of the national median (Table 3). Our results are based on Smeeding (2003).

The low-income rate for all persons, using the 50% threshold, varies from 5.4% in Finland to 17.0% in the United States. Higher rates are found in predominately English-speaking nations, countries that also have higher levels of overall inequality. While overall rates in Canada and the United Kingdom (12%) remain well below those of the United States, Canada's relative position varies substantially among sub-groups. At 5%, the low-income rate among Canadian seniors is now among the lowest of the affluent democracies. In contrast, until the late 1990s, low-income rates among Canadian one-parent families (39%), and childless households (12%) were close to or above US levels. As we highlight below, however, these

TABLE 3

Relative Low-Income Rates in Eight Countries

Nation (year)	Overall	Families with Children		Childless	Elders
		1 Parent	2 Parents		
United States (00)	17.0	41.4	13.1	11.1	28.4
United Kingdom (99)	12.3	31.3	8.9	7.7	24.6
Canada (97)	**11.9**	**38.9**	**9.5**	**12.1**	**5.2**
Netherlands (99)	8.9	26.8	7.9	9.5	3.2
Germany (00)	8.2	31.6	2.8	9.0	12.2
Belgium (97)	7.9	12.5	6.6	7.3	13.1
Sweden (00)	6.4	11.3	2.1	9.7	8.2
Finland (00)	5.4	7.3	2.2	7.6	10.1

Source: Smeeding (2003).

TABLE 4

Percent Reduction in Low-Income Rates, Income Before Taxes/Transfers Compared with Income After Transfers and Taxes, All Persons

	Smeeding (2003) Percent Reduction	Corak et al. Percent Reduction
United States	28	28
United Kingdom	61	53
Canada	**52**	**52**
Netherlands	59	na
Germany	71	64
Belgium	75	na
Sweden	78	na
Finland	70	na

historically high levels of low income among Canadian lone-parent families moved down sharply after 1997.

b. The Role of Transfers and Taxes

The extent to which income transfers (and taxes) redistribute income to the benefit of the least advantaged varies significantly among advanced economies. It is worth noting that countries differ in the extent to which services, such as education or health care, are provided publicly or privately so estimates, such as those presented below (i.e., based on cash benefits alone) do not capture the full range of government redistribution.

The standard approach to measuring the effect of transfers and taxes, as employed here, is to compare the low-income rate on a pre-transfer/tax basis (market income) with the low-income rate after transfers and taxes (disposable income).[5]

Table 4 summarizes the overall impact of taxes and transfers (including those for retirees) on low-income levels from Smeeding (2003) and Corak et al. (2003). Despite differences in data sources, the results are remarkably consistent.[6] Among the eight countries, the cash tax/transfer system in the United States reduced low income the least. Reductions were somewhat higher in Canada and the United Kingdom than in the United States, but generally less than in the European countries.

Low-Income Rates in Canada

a. Changes in Canadian Low-Income Levels during the 1990s

In this section, the low-income rate is the proportion of people below Statistics Canada's after-tax and transfer low-income cut-off (LICO). As shown in Figure 2, the low-income rate typically tracks the unemployment rate. Rates tend to rise during recessions and fall again as recovery sets in; however, in the 1994 to 1997 period, the low-income rate in Canada rose despite improving economic conditions. Two papers (Osberg, 2000; Picot et al., 2003) concluded that this deviation was related to the fact that, despite recovery, earnings did not increase to any great extent among poorer families, while social transfers (social assistance, Employment Insurance benefits) fell. By 2001, though,

Figure 2 suggests the low-income rate and the unemployment rate had resumed their historical relationship.

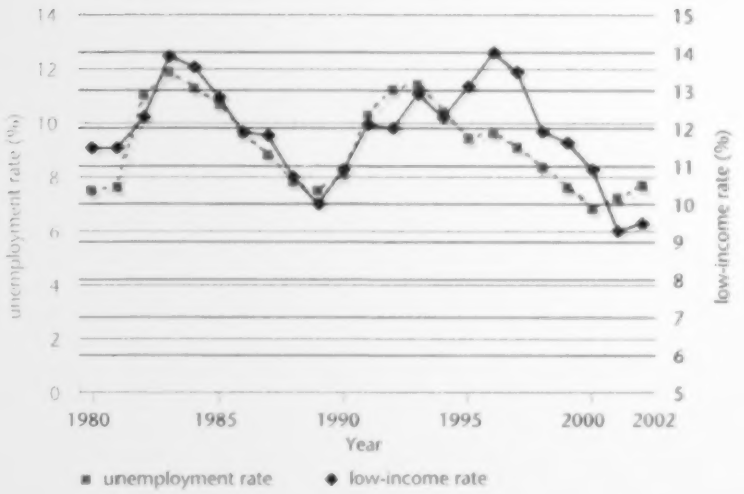
Strikingly, after years of relative stability, low-income rates among lone-parent families fell substantially in the latter part of the 1990s. Statistics Canada calculations show that the low-income rate among lone parents fell 10 percentage points (from 42% to 32%) between 1997 and 2000.[7] Though still not well understood, this change was at least in part the result of increased earnings. Average market income among female lone-parent families rose 46% between 1996 and 2001, a trend that appears to be primarily the result of higher labour force participation. About 82% of female lone-parent families had earnings in 2001, while in 1993 the corresponding figure was 67%. This increase may reflect changes in child tax benefits (the National Child Benefit), which reduced employment disincentives, and certain "re-investments" of transfers from social assistance to cash and non-cash programs for children. In effect, earnings trends among lone-parent families were a significant and important exception to the patterns reported for all low-income families described earlier.

The low-income gap provides additional information on the well-being of low-income families. Sometimes referred to as the depth of low income, it is the difference between the low-income cut-off and the average income of low-income families expressed as a ratio of the cut-off.

The change in the low-income gap is shown in Figure 3 by indexing the gap to 100 in 1980. Despite falling

FIGURE 2

Low-Income Rate[a] and Unemployment Rate (Left Axis), Canada, 1980 to 2002

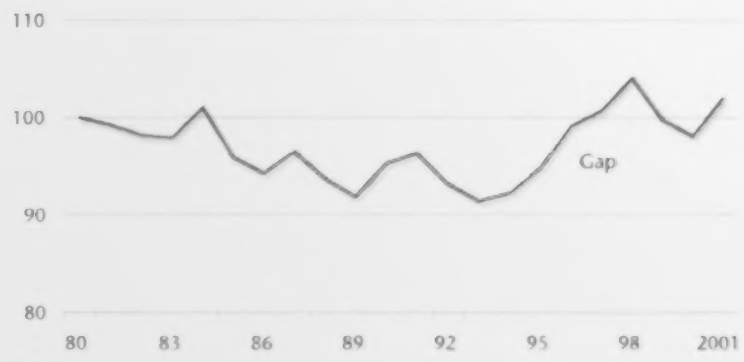


[a] Based on Statistics Canada's after tax/transfer LICO.

Source: Statistics Canada, Census.

FIGURE 3

The Low-Income Gap,[a] 1980 to 2001 Index, 1980=100

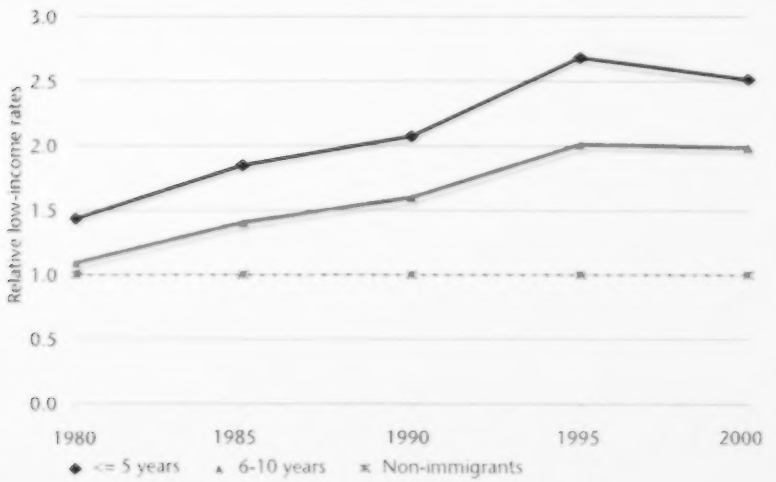


Note:

a. The gap is measured as (I-C)/C
where I = average family income for among families in low-income
C= the dollar value of the low-income cut-off
(Statistics Canada after tax/transfer LICO).

FIGURE 4

Low-Income Rates of Immigrants Relative to Non-Immigrants, by Five-Year Period of Immigration, 1980 to 2000



Source: Picot and Hou (2003).

employment earnings among low-income families during the 1980s, the low-income gap fell as a result of rising transfers (Picot et al., 2003). From 1993 to 1998, in contrast, average real incomes among low-income families fell resulting in a rising low-income gap.[8] As a result, unlike the trend in the low-income rate, the low-income gap did not return to the levels observed at the end of the 1980s.

b. Low-Income Trends Among Recent Immigrants

Low-income trends among the population as a whole tend to mask an underlying divide that has opened up between the native-born and immigrants to Canada. The decline in earnings among successive groups of immigrants entering Canada through the 1980s and 1990s has been well documented (Bloom and Gunderson, 1991; Reitz, 2001; Green and Worswick, 2002; Frenette and Morissette, 2003; Aydemir and Skuterud, 2004).

This rising earnings gap between recent immigrants and the native-born is reflected in a growing divide in low-income rates. For most major groups among the native-born, low-income rates have been falling through the 1980s and 1990s. In contrast, low-income rates among immigrants (net of business cycle effects) have been rising. Between 1980 and 2000, two years of business-cycle peaks, the low-income rate among recent immigrants rose from 25% to 36%, while falling among the Canadian-born from 17% to 14%.[9] Even among traditionally vulnerable groups of the Canadian-born, such as seniors, lone parents, and young families, low-income rates either fell, or remained constant (Picot and Hou, 2003). Among very recent immigrants (in Canada five years or less), the low-income rate was 1.5 times that of the Canadian-born in 1980, rose to 2.7 times the native-born rate in 1995, and declined marginally to 2.5 times the native-born rate in 2000.

Low-Income Dynamics

With the advent of longitudinal household surveys, analysts are now able to establish levels and trends in the low-income rate and gap, and patterns of entry and exit from low income, the duration of low-income spells, and the movement of individuals within the income distribution. Income dynamics analysis is concerned with the fluidity of movement among various income states and the determinants of these flows.

a. Low-Income Dynamics in a Comparative Context

For many, low income is a transient condition. Corak et al.'s analysis of low-income dynamics in Canada, Germany, the United Kingdom, and the United States shows that between one third and one half of all people who enter low income exit after one year (Table 5).[10] At the other extreme, between 20% and 30% of all people who enter low income find themselves still in that state after five years. Though limited in its comparative scope to only four countries, the results of Corak et al.'s study indicate that national differences in persistent low income are correlated with higher inequality and low-income levels. Of

those entering low income in the United States, 31% were still in the state after five years, compared to 24% in Canada, and 18% in Germany and the United Kingdom. Since the number of people persistently in low income depends on how long they remain in that state and how many enter, a somewhat better indicator of long-term exclusion is the percentage of the total population in low income over an extended period. During the six years analyzed by Corak et al., 5.4% of the population was in low income in all six years in the United States, 4.4% in the United Kingdom, 2.9% in Canada, and only 1.9% in Germany.

b. The Most Vulnerable: The Concentration of Persistent Low Income in Canada

If persistent low income is highly concentrated among a few groups, then research focusing on the outcomes of these groups will be useful. Entering and exiting low income is not a simple matter of finding or losing jobs. Family formation patterns (divorce, separation, marriage, common-law unions) often play a major role. And regarding employment outcomes, the underlying barriers to improved outcomes may vary tremendously among groups. These barriers and underlying causes of poor employment outcomes are almost certainly very different for, say, recent immigrants, than for single parents or persons with work disabilities.

Based on SLID, Michael Hatfield and his colleagues at Human Resources Development Canada attempted to identify those groups that account for a disproportionate share of persistent

TABLE 5

Low-Income Dynamics Statistics Over a Six-Year Period During the 1990s[a]

	Canada %	Germany %	United Kingdom %	United States %
A. Leaving low income after one year	38.4	46.6	41.1	36.4
B. In low income after five years	24.4	17.8	18.1	31.1
C. Of the population in low income at least once	24.1	19.5	29.7	35.1
D. Of the population in low income in all six years	2.9	1.9	4.4	5.4

Note:

a. 1993 to 1998 (1990 to 1996 for the United States).

Source: Corak et al. (2003), based on the Survey of Labour and Income Dynamics for Canada, the British Household Panel Survey, the German Socio-Economic Panel, and the Panel Survey of Income Dynamics in the United States.

TABLE 6

Percent of Low-Income Population Accounted for by Five Groups

	Percent of Population 16-64 %	Low-Income in 2000 %	Low Income Measured Over Five-Year Basis (persistent) 1996-2000 %
Members of at least one of the five groups	25.9	56.2	62.1
By group:			
Lone parents	3.7	10.3	13.1
Unattached 45-64	5.5	19.0	16.6
Recent immigrants (10 yrs)	5.5	11.7	16.6
Work – limiting disability	10.7	22.6	26.3
Off-reserve Aboriginal people	3.1	5.1	5.5
Others not in the five groups	74.1	43.8	37.9

Source: Hatfield (2003), based on Survey of Labour and Income Dynamics.

TABLE 7

Low-Income Rates Among Five Groups: All and Persistent Low Income

	% of Group in Low Income	
	2000	Persistent over 1996-2000
Lone parents	30.2	25.6
Unattached 45-64	37.1	33.7
Recent immigrants (10 yrs)	22.8	24.2
Work-limiting disabilities	22.8	23.3
Self-identified Aboriginal people (off-reserve)	17.4	17.2
Others	6.4	4.2

Source: Hatfield (2003), based on Survey of Labour and Income Dynamics.

low income (Hatfield, 2003). They found that while accounting for only 26% of the population, 62% of all persons in persistent low income over the 1996-2000 period were in one of five groups (Table 6): lone-parents, unattached persons aged 45 to 64, recent immigrants (in Canada 10 years or less), persons with work-limiting disabilities, and Aboriginal people living off reserves.[11] Persons with work-limiting disabilities constituted the single largest group (26%) of those persistently in low income over the period, followed by recent immigrants and unattached individuals aged 45 to 64.

It would be incorrect to think that all persons in these five groups find themselves at the bottom of the income distribution for extended periods. Even among these groups, a minority is exposed to low income on a long-term (or even transient) basis (Table 7). Roughly a quarter to a third of the members of these groups found themselves in persistent low income over a five-year period.[12] Though not in the majority, persistent low income in these populations is about eight times the average of 4.2% found in the rest of the population.

There is a substantial debate regarding the extent to which the concentration of persistent low income should translate into a strategy of targeting policies. Focusing policies on specific groups could, by definition, exclude many others who may be in exactly the same economic position, but who would not be eligible for program assistance. Furthermore, broad support for redistributive programs may become problematic when eligibility is determined in part by group membership rather than by some measure of need. Using the information on group concentration to determine underlying causes of persistent low income, and developing policy strategies that are then made available to the entire population may be the most fruitful approach.

Summary and Conclusion

The standard conclusion of the research literature on Canadian incomes through the mid-1990s was that, despite some worrying developments, Canada had largely avoided the sharp rise in income inequality evident in both the United States and the United Kingdom since the mid-1970s. The worrying developments included the declining earnings of younger adults (under 35), particularly males, the corresponding impact of this development on young families, and falling earnings among recent immigrants and less educated males. Changes in earnings combined with changing patterns of labour market participation and family structure produced a rise in inequality in market incomes (earnings) among families. However, through to the mid-1990s, most if not all of this change was offset by rising income transfers.

Recent evidence indicates this trend began changing in the 1990s. The gains associated with the economic expansion of the '90s went mainly to higher-income families while the earnings of poorer families stagnated and social transfers fell. The result was a moderate increase in family income inequality.

At any point in time, persistent low income is concentrated among five groups. When focusing on increases in low-income rates, the focus shifts squarely to recent immigrants. While low-income rates have been falling among most Canadian-born groups, rates have been rising rapidly among recent immigrants. This deterioration in family welfare is related to the declining earnings of recent immigrants during the 1980s and 1990s despite their very high educational qualifications.

In contrast to these bad news stories, there are a few good news stories to report. The dramatic decline in low-income levels among Canadian seniors since the 1970s, a result of the maturation of legislative changes introduced in the 1960s, has been evident and well documented for some time. The recent and substantial decline in low-income rates among lone-parent families is less well understood. The decline appears to be the result of higher rates of labour force participation among lone parents, possibly reflecting changes in the family benefit system aimed at breaking down the work disincentives built into traditional social assistance schemes. Why this shift occurred and its future evolution are topics deserving considerable attention. Other good news stories relate to the rising earnings of women (particularly the highly educated), older workers, and higher-income (and education level) families.

In comparative terms, the mid-Atlantic metaphor – somewhere between the United States and Europe – has often been used to describe Canadian levels of income inequality, low income, and social spending. In the 1970s, the metaphor was somewhat misleading since Canadian levels of low income and inequality left Canada anchored in close proximity to the American shoreline. Indeed prior to the mid-1970s, low-income rates among children and seniors were higher in Canada than in the United States. Since then, the metaphor has become somewhat more accurate, not so much because Canada has moved closer to Europe, but because the United States, now joined by the United Kingdom, has moved further away from Europe.

References

Aydemir, A. and M. Skuterud. 2004. "Explaining the Deteriorating Entry Earnings of Canada's Immigrant Cohorts." Analytical Studies Branch Research Paper #225, Analytical Studies, Ottawa: Statistics Canada.

Beach, C., and G.A. Slotsve. 1996. "Are We Becoming Two Societies? Income Polarization and the Myth of the Declining Middle Class in Canada." The Social Policy Challenge 12. Toronto: C.D. Howe Institute.

Bloom, D.E., and M. Gunderson. 1991. "An Analysis of the Earnings of Canadian Immigrants." In *Immigration, Trade and the Labour Market*, eds. John M. Abowd and Richard B. Freeman. Chicago: The University of Chicago Press.

Corak, M., W-H. Chen., A. Demanti, and D. Butler. 2003. "Social Cohesion and the Dynamics of Income in Four Countries." Analytical Studies Branch Research Paper Series, Analytical Studies, Ottawa: Statistics Canada.

Frenette, M., and R. Morissette. 2003. "Will They Ever Change? Earnings of Immigrant and Canadian Born Workers Over the Last Two Decades." Analytical Studies Branch Research Paper #215, Analytical Studies, Ottawa: Statistics Canada.

Gottschalk, P., and T.M. Smeeding. 1997. "Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality." *Journal of Economic Literature* XXXV (June): 633-687.

Green, D.A., and C. Worswick. 2002. *Earnings of Immigrant Men in Canada: The Roles of Labour Market Entry Effects and Returns to Foreign Experience*. University of British Columbia, Department of Economics, prepared for Citizenship and Immigration Canada.

Hatfield, M. 2003. "Persistent Low-Income: A Key Barrier to Social Inclusions." Applied Research Branch, Human Resources Development Canada. Mimeo.

Osberg, L. 2000. "Poverty in Canada and the USA: Measurement, Trends and Implications." Presidential Address to the Canadian Economics Association, Vancouver, June 3, 2000.

Picot, G., and F. Hou. 2003. "The Rise in Low-Income among Immigrants in Canada." Analytical Studies Branch Research Paper Series 11F0019MIE2003198, Analytical Studies, Ottawa: Statistics Canada.

Picot, G., R. Morissette, and J. Myles. 2003. "Low-Income Intensity during the 1990s: The Role of Economic Growth, Employment Earnings and Social Transfers." Analytical Studies Branch Research Paper Series 11F0019MIE2003172, Analytical Studies, Ottawa: Statistics Canada.

Reitz, J. 2001. "Immigrant Success in the Knowledge Economy: Institutional Changes and the Immigrant Experience in Canada, 1970-1995." *Journal of Social Issues* 57: 579-613.

Smeeding, T. 2003. "Government Programs and Social Outcomes: The United States in Comparative Perspective." Mimeo, Centre for Policy Research, Maxwell School, Syracuse University.

Wolfson, M., and B. Murphy. 1998. "New Views on Inequality Trends in Canada and the United States." Analytical Studies Branch Research Paper Series, No. 124, Analytical Studies, Ottawa: Statistics Canada.

Notes

1. More precisely the business cycle peaks were 1989 and 2000, but census data are not available for 1989.
2. This includes all earnings, investment income, income from government transfers, pension income, income from other sources, and deductions of income taxes paid.
3. The actual top to bottom ratio in SLID in 2000 was 9.3. However, the move from the SCF data to SLID data in 1996 resulted in the top to bottom ratio artificially increasing by 0.6. Hence, to make the 2000 ratio comparable to the 1990 ratio, we estimated that the 2000 ratio would have been 8.7 (9.3-0.6) had there been no change in data sources.
4. That is, the income difference between the low-income cut-off and the average income among low-income families.
5. Such comparisons only measure the direct effects of income transfers however, and possible behavioural (i.e., indirect) responses are not considered. For example, reductions in transfer benefits may be an incentive for people to seek employment, thus raising earnings levels.
6. Corak et al. (2003) drew on longitudinal data to study income dynamics, and the Smeeding paper (2003) relied on cross-sectional data from the Luxembourg

Income Study, an organization dedicated to obtaining comparable income data for numerous western industrialized countries.

7 To maintain consistency with the low-income concept used in the comparative tables, figures are reported based on the LIM low-income cut-off (i.e., persons in families whose adjusted income is less than 50% of median income). Results based on the more usual LICO-based measures, however, tell an identical story.

8 The low-income cut-off used in this analysis is the Statistics Canada after-tax/transfer LICO, but it is held constant (except for adjustments to account for changes in inflation) over this period. Hence, an increasing gap means average real family incomes were falling among low-income families.

9 The low-income rate among recent immigrants fell between 1995 and 2000 from 47.0% to 35.8%, but this was primarily associated with the significant improvement in economic conditions that caused the low-income rate for all groups to decline. Abstracting from business cycle effects (rates rise in recessions and fall in recoveries), the low-income rate among recent immigrants has been increasing.

10 As in other cross-national comparisons, the low-income cut-off is one half the median income.

11 The data were not available to include Aboriginal people living on reserves.

12 Excluding self-reported Aboriginal people living off reserves, where the proportion tends to be lower. If the population on reserves were included, this proportion would certainly be higher.

BOOKMARK

The Face of Low Income In Canada's Metropolitan Areas

Across the nation, businesses, policy makers, and Canadians from all walks of life share a heightened interest in, and awareness of, the state of Canada's metropolitan areas. They are concerned about renewing community life in urban centres. This means, among other things, addressing poverty, providing new opportunities to learn and work for all Canadians, including new immigrants and Aboriginal people, and enhancing the business climate.

Recently, Statistics Canada released the first in a series of reports examining trends and conditions in Canada's largest urban areas. Using census data, *Low Income in Census Metropolitan Areas* examines income and low income in Canada's 27 urban centres between 1980 and 2000. The report observes that, while the low-income rate did not rise in most of Canada's large urban centres between 1980 and 2000, there was a dramatic change in the demographic make-up associated with a low income.

For more information on this topic, please see the Statistics Canada report, *Low Income in Census Metropolitan Areas: 1980 to 2000*, by Andrew Heisz and Logan McLeod. The full report is available on-line at <www.statcan.ca> catalogue number is 89-613-MIE, No. 001. Other reports in this series, covering demographics, immigration, housing, health, labour markets and industrial structure, work location and commuting mode, Aboriginal people, and culture, are now, or soon will be, available.

Vulnerability to Persistent Low Income

Michael Hatfield
Social Development Canada

Experiencing low income over several years can mean exclusion from meaningful participation in community life, long-term mental and physical health risks, living in bad housing, and restricted opportunities for the children whose parents must cope with inadequate incomes on a persistent basis.

As many of the findings in this article indicate, exclusion and persistent low income often reinforce one another.[1] Many of the factors associated with persistent low income reflect absent, disrupted, or ineffective social networks, particularly those types of networks that enable access to earnings from stable paid employment.

This article focuses on five large groups among the non-elderly population that were highly vulnerable to persistent low income over the 1996 to 2001 period. It begins by defining persistent low income and introducing the five high-risk groups. It then summarizes the main findings of recent published and unpublished research studies of these groups with the following questions in mind.

- Why are members of the high-risk groups so disproportionately vulnerable to persistent low income?
- Why do most members of those groups avoid persistent low income while large minorities within each group experience it over several years?[2]

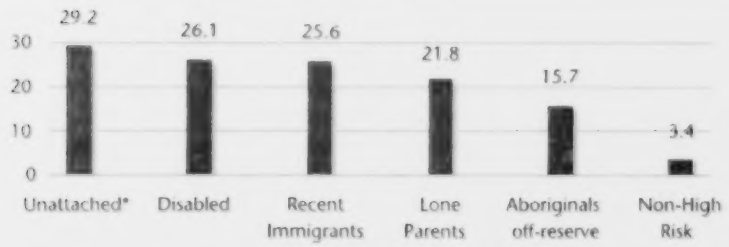
Persistent Low Income in the Context of Overall Low Income

There are three dimensions of low income: incidence, depth, and duration. The low-income rate is the percentage of a population experiencing low income in a specified period of time (e.g., one year). The depth of low income measures how far below the low-income threshold the income of a low-income household falls. The persistence of low income, the focus of this article, tells us what percentage of the population experiences low income over a period of years.

In 1996, 14.7% of the total population under age 65 was considered to be in low income using Statistics Canada's post-transfer, post-income tax low-income cut-offs. However, using the definition of persistent low income described in endnote one, 8.0% of

FIGURE 1

Percentage of Population 0-59 in 1996 Experiencing Persistent Low Income between 1996 and 2001

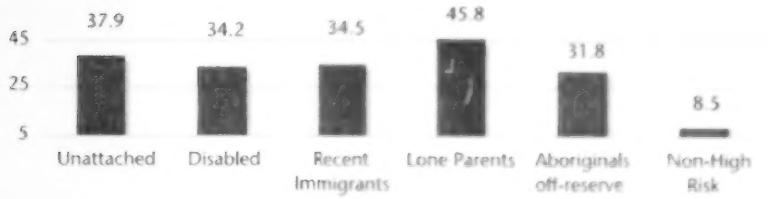


* Aged 45-64 between 1996 and 2002.
Source: Survey of Labour and Income Dynamics Main File.

Michael Hatfield is Senior Economist, Knowledge Synthesis, Liaison and Applications at Social Development Canada.

FIGURE 2

Percentage of Persons Aged 0-64 in Low Income in 1996 – Group Membership Based on Main Income Recipient



Source: Survey of Labour and Income Dynamics Main File

the population aged 0-59 in 1996 experienced low income persistently over the years from 1996 to 2001.[3]

Some groups in the non-elderly population were far more vulnerable to low income both on an annual and on a persistent basis. As shown in Figure 1, the five groups among the non-elderly population most vulnerable to persistent low income between 1996 and 2001 were[4]:

- unattached individuals aged 45-64;
- persons with a work-limiting disability;
- recent immigrants;
- lone parents; and
- Aboriginal people living off reserves.

Persons in at least one of these five groups accounted for 23.8% of the total population aged 0-59 in 1996 but for 67.6% of those experiencing persistent low income over the next six years.

Over this period, members of these groups were 4.6 to 8.6 times more likely to experience long-term low income than the rest of those aged 0-59 in 1996.

As Figure 2 shows, these five groups also had very high annual rates of low income in 1996, but those rates were only 3.7 to 5.4 times those of the rest of the non-elderly population, and they accounted for only 57.6% of the total non-elderly low-income population. Thus, persistent low income was more concentrated among the five groups than annual low income.

A few paragraphs are now in order to explain why the high-risk groups are defined as they are.

Statistics Canada does not estimate low-income cut-offs for reserves, and their Survey of Labour and Income Dynamics, the source of income data for this article, does not survey Aboriginal people living on reserves. Thus, it is not possible to make a meaningful estimate of persistent low income for all Aboriginal people or for Aboriginal people living on reserves. Those Aboriginal people living on reserves almost certainly have a higher incidence of persistent low income than self-identified Aboriginal people living off reserves. According to 2001 Census data, Registered Indians living on reserves had median individual incomes 20% lower than those living off reserves.

Persons over age 65 are also not on this list of those most susceptible to persistent low income. The annual low-income rate for the elderly group as a whole in 2002, the latest year for which data are available, was relatively low (6.9%, as opposed to 9.7% for persons aged 18-64 and 10.2% for children under age 18).[5] Even the worst-off sub-group, elderly unattached persons, had a 1996 low-income rate 13.9 percentage points lower than for unattached persons aged 45-64 (24.0%).

Other groups one might have expected to find on such a list include young people, women, persons who have not graduated from high school, and persons belonging to a visible minority group.

One category of youth – full-time, post-secondary students – experiences disproportionate rates of persistent low income. However, these youths are not considered a high-risk group in this article. Full-time, post-secondary students are not likely to continue to experience long-term low income once they complete their studies. Moreover, there is good reason to believe their incidence of low income while full-time students is inflated by the fact that two of their main sources of income – student loans and gifts from their parents – are not counted as income in the SLID. While youths who have completed their education may have high rates of low income in any given year, the vast majority experience steady growth in their earnings and soon escape from low income.

The other groups either did not experience a disproportionate rate of persistent low income over the 1996 to 2001 period or experienced it, because they also belong to one of the high-risk

groups already identified. For example, persons who have not graduated from high school have high rates of persistent low income. But the less well-educated among the non-elderly who do not belong to a high-risk group do not have excessively high rates of persistent low income.[6]

The 30% of visible minority Canadians who were born in Canada do not experience disproportionately high rates of persistent low income. However, those who are recent immigrants (33.7% of all visible minority Canadians in 2001) are much more likely than other recent immigrants to do so.[7] This article thus considers them as a sub-group of recent immigrants, rather than as visible minorities.

Recent Studies of the High-Risk Groups and Key Findings

While many important studies of members of the high-risk groups have been published and are available to the public, others remain unpublished. One purpose of this article is to bring key findings of both sets of studies to a wider audience.

Two important recently published studies of these groups are by analysts at Statistics Canada: *The Rise in Low-Income Rates Among Immigrants in Canada* by Garnett Picot and Feng Hou (June, 2003), and "Groups at High Risk of Being in Low Income" in *Low Income in Census Metropolitan Areas, 1980-2000* by Andrew Heisz and Logan McLeod (April, 2004). A third study, *Economic Performance of Off-Reserve Aboriginal Canadians: A Study of Groups at Risk of Social Exclusion*, authored by Dominque Fleury of the Social Policy Research Group in Social Development Canada, was published in 2002 in the Applied Research Branch working paper series.

Challenging Some Myths About the Rise in Low Income Among Recent Immigrants

The Picot-Hou paper uses census data to document a secular rise in low-income rates among recent immigrants between 1980 and 2000 and 1990 and 2000.[8] All three years were at or near peaks in the business cycle. It had been commonly believed that this trend resulted from changes in the source countries, official language skills, and suitability for the Canadian labour market of more recent immigrant cohorts. But Picot and Hou found that the increase was only partially explained by such factors. Most of it resulted from a rise in low-income rates among recent immigrants from all age groups, family types, language groups, education levels, and most source regions.

Two possible explanations require further research. The first is that a progressively lower value has been placed on the work experience abroad of highly educated immigrants by Canadian employers. The second is that the large numbers of highly educated Canadian-born women who entered the paid labour market after 1980 may have reduced the employer demand for recent immigrants. Picot and Hou point out that the education levels of recent immigrants rose rapidly in the 1990s, and that they were increasingly likely to enter Canada as members of the economic immigrant class, the group that traditionally has had the best labour market outcomes.

A sharp decline in low-income rates among almost all recent immigrant sub-groups was registered during the economic recovery between 1995 and 2000, but this only partly offset the sharp rise in low-income rates for all categories of recent immigrants between 1990 and 1995.

Exclusion and persistent low income often reinforce one another. Many of the factors associated with persistent low income reflect absent, disrupted, or ineffective social networks.

Trends Are Diverging for Immigrants and Lone Parents in Large Urban Centres

The Heisz-McLeod paper confirmed that the low-income rate among recent immigrants in Canada's 27 census metropolitan areas (CMAs consist of the largest cities and their suburbs) rose from 23.1% in 1980 to 35.0% in 2000, while it fell for all other residents of these areas from 18.0% to 16.0%.[9] The low-income rate among persons in lone-parent families living in Canada's large urban centres moved in the opposite direction falling from 54.2% in 1980 to 46.6% in 2000.

Steady Paid Employment the Key Factor for Off-Reserve Aboriginal People in Avoiding Persistent Low Income

The Fleury study examined why Aboriginal people living off reserves, of all the high-risk groups, had the lowest rate of annual and persistent low income. Using data from the first longitudinal panel (1993-1998) of the Survey of Labour and Income

TABLE 1

Factors Associated with Low Income

High-Risk Group	1998 Low-Income Rate – No Paid Work %	1998 Low-Income Rate – Any Paid Work* %	1998 Low-Income Rate – All Persons 16-64 %
Lone parents	79	22	36
Persons with Work-limiting disabilities	Not Available	Not Available	27
Unattached 45-64	70	12	38
Recent immigrants	49	16	28
Aboriginal people living off reserve	43	13	23
Comparison			
All persons 16-64	Not Available	Not Available	12

* Any paid work means at least one hour of paid work in the year.
Source: Kapsalis and Tourigny, 2002, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b.

Dynamics, she investigated four potential explanations for this outcome. Three of these explanations – higher educational levels, higher exit rates from their high-risk group, and membership in only one high-risk group – had to be rejected because Aboriginal people living off reserves did no better or worse than the other high-risk groups in these areas.

However, Fleury found that off-reserve Aboriginal people were more likely than all other high-risk groups to have stable paid employment. This single advantage explained their lower incidence of persistent low income.

The main sources for the following analysis are a series of detailed studies on each of the high-risk groups using regression analysis done by Constantine Kapsalis and Pierre Tourigny under contract to the Income Security and Labour Market Studies group of the Applied Research Branch at Human Resources Development Canada.[10]

Avoiding Persistent Low Income

a) Have Steady Attachment to Paid Work

Not surprisingly, as Table 1 illustrates, Kapsalis and Tourigny confirmed Fleury's finding that the most important factor associated with avoiding low income for members of all the high-risk groups was attachment to paid work.

With the exception of lone parents, the low-income rate for persons in the high-risk groups examined by Kapsalis and Tourigny who had any paid work in 1998 was similar to that for all persons. Even among lone parents, the low-income rate for those who had at least 750 hours or more of paid work during the year was only 15%.

Low hourly wages for the primary adult earner in a household are also a significant factor in explaining the low income of many households. Nevertheless, Kapsalis and Tourigny demonstrated that for the lone-parent group, low or no annual hours of paid work are the predominant explanation for high annual low-income rates. Low hourly wages and low annual hours of paid work are also correlated. Most low-paying jobs are precarious, part-time, temporary, or part-year. Overall, members of the high-risk groups with a steady attachment to paid work were no more likely to experience persistent low income than other Canadians.

This naturally leads to investigation of other factors correlated with persistent low income that might be connected to the lack of steady paid employment among significant minorities of each high-risk group. These are examined later in the article.

b) Exit from the High Risk Group

Another important way of reducing the odds of experiencing persistent low income is to leave one's high-risk group. As Table 2 illustrates, members of some high-risk groups between 1996 and 2001 were more likely to be able to do this than were others.

c) Draw on a Spouse for Support

Having at least two potential adult earners in a family is clearly an advantage in avoiding persistent low income. By definition, this is not possible for lone parents and the unattached aged 45-64. Having a second potential adult earner is particularly important for persons with work-limiting disabilities. On a cross-sectional basis in 1998, persons with a work-limiting disability had a low-income rate of 8% if they were not the main income recipient in their family and 43% if they were.

Adults aged 16-64 without a work-limiting disability had a low-income rate of 10%. Among Aboriginal people living off reserves, those who were

unattached or lone parents had a predicted probability of being in low income in 1998 of over 68% compared to a probability of 24% for all persons in that group.[12]

Other family status characteristics associated with limited or disrupted family networks were also associated with persistent low income for groups not living with a spouse. Among lone parents, those with a dependent child under age five or who were not a partner in a marriage or a common-law union at the time of the birth of their first child were much more likely (4.4 times and 2.2 times respectively) to experience persistent low income than other lone parents. Among the unattached aged 45-59, those who had been in a union in the past were 28% more likely to experience low income than those who had never married or been in a common-law union.

d) Belong to Only One High-Risk Group

As would be expected, persons who belong to more than one high-risk group are extremely vulnerable to annual and persistent low income. Among off-reserve Aboriginal people in 1998, for example, the predicted incidence of low income (holding all other factors constant) was 56% if the person had a work-limiting disability and 60% if a lone mother. For all Aboriginal people living off reserves, the predicted incidence was only 24%. Similarly, among unattached individuals aged 45-59 in 1993, the incidence of persistent low income was 66% for those who also had a work-limiting disability in that year, but only 23% for those who did not.

e) Graduate from High School

Within all high-risk groups (except for Aboriginal people living off reserves), not graduating from high school was a very important variable identified by regression analysis as being correlated with persistent low income over the 1993-1998 period.[13] (This finding is consistent with what we know about the growth in demand for high-skilled workers.)

TABLE 2

Percentage of 1996 Population in Same High-Risk Group All Years 1996-2001

High-Risk Group	%
Aboriginal people living off-reserve	100
Unattached 45-64	71.1
Recent immigrants	48.0
Lone parents	41.3
Persons with work-limiting disabilities	20.4[11]

Source: Survey of Labour and Income Dynamics Main File

f) Live in a Region with a High Employment Rate

Living in an economic region with a lower than average employment rate was a significant variable associated with persistent low income among lone parents and recent immigrants, but not for the other groups.

Factors Important for Specific High-Risk Groups

Several significant factors associated with persistent and annual low income were unique to individual groups. Being an older unattached person (55 and over as opposed to 45-54) was a significant variable associated with persistent low income within the older unattached group. Being a member of a visible minority (particularly being of Arab origin) among recent immigrants and being a Registered Indian among the Aboriginal population living off reserves were also significant factors associated with being in low income in 1998 among those groups.

Conclusions

What insights do these findings provide in response to the two key questions posed at the beginning of this article?

The answers appear to be strongly linked to factors that encompass absent, disrupted, or ineffective social networks. Those most vulnerable to persistent low income in Canada are those most likely to belong to a group whose circumstances have sharply reduced their potential for extensive social relationships. Being a member of a high-risk group, in itself, does this. But some persons within each group are more likely than others to have supports through which they can obtain access to stable earnings from the labour market. For example, as previously noted, being married or in a common-law union gives many persons with work-limiting disabilities access to earned income through their spouse. In one way or another and, in many cases, in several ways simultaneously, the members of the five

TABLE 3

Progress of High-Risk Groups

High-Risk Group	Incidence of Market Low Income[15] 1996 %	Incidence of Market Low Income 2002 %	Incidence of Post-Income Tax Low Income 1996 %	Incidence of Post-Income Tax Low Income 2002 %
Lone parents	59.6	48.6	45.8	31.4
Unattached	46.1	35.1	37.9	29.0
Recent immigrants	46.7	31.4	34.5	25.0
People with a disability	52.0	36.7	34.2	21.4
Aboriginal people living off reserve	43.6	29.4	31.8	17.0
Non-high risk	12.9	8.6	8.5	5.2

Source: SLID Main File

high-risk group in persistent low income lack such social support and networks.

The factors statistically correlated with a disproportionate incidence of persistent low income within each group all relate to absent, disrupted, or ineffective social networks.[14] Persons who belong to multiple high-risk groups, persons with a disability who live alone, older unattached individuals who were once in a union, lone parents who had their first child outside a union, those off-reserve Aboriginal people most likely to have grown up on a reserve, and recent immigrants who are members of a visible minority group and from countries with cultures most distinct from that of Canada are the persons within the high-risk groups most likely to experience persistent low income.

This is also the case for off-reserve Aboriginal people and recent immigrants living in depressed local labour markets. Those within the high-risk groups who do not have such characteristics and have established and maintained family and community networks are much more likely to avoid low income on both an annual and persistent basis.

A Final Note – How Each High-Risk Group Has Been Doing

Persons in households where the main income recipient belongs to a high-risk group have benefited from the strong labour market conditions prevailing in Canada since 1996, experiencing sharp reductions in their annual low-income rates. However, these rates remain well above those for persons aged 0-64 in households where the main income recipient does not belong to one of the five groups.

Among all groups, except for lone parents, the percentage point decline in the low-income rate based on market income is greater than the decline experienced once transfer payments and the income tax system are taken into account. The impact of the introduction and enrichment of the National Child Benefit Supplement after 1996 is reflected in the larger percentage point decline in post-income tax low income for lone parents over this period (14.4 percentage points) than in market-income-based low income (11.0 percentage points).[16]

The percentage point gap in low-income rates between each of the high-risk groups and the non-high-risk group also declined over this period. We would expect to see such a trend during a period of tightening labour markets and strong economic growth. However, it must also be underlined that these groups suffer disproportionately during periods of recession and rising unemployment.

A more important question and, unfortunately, one which data constraints make much more difficult to answer is whether these groups have experienced structural improvement between the two most recent peaks in the business cycle between 1989 and 2000. The picture is most clear, in opposite directions, for lone parents and recent immigrants. The former group's incidence of low income fell from 39.0% to 29.5% over this period while the latter's rose. Changes to the definitions of Aboriginal persons and persons with work-limiting disabilities over the period make it impossible to make valid comparisons for these groups. The incidence of low income among unattached persons under age 65 changed little over the 1989 to 2000 period. This probably also applies to those aged 45-64 within that group.

What has changed is the share of the population living in households where a member of one of these groups is the main income recipient. Of those persons under age 65 in households where the high-risk status of the main income recipient could be established, the share in households where the main income recipient was a member of a high-risk group increased from 25.2% in 1996 to 29.0% in 2002. This indicates that these groups may be increasing in numbers faster than the rest of the population. Over the same period, their share of the low-income population whose high-risk status could be identified rose from 57.6% to 63.3%.

Thus, the members of the high-risk groups and their dependants appear to be at the centre of the struggle against annual and persistent low income from both a demographic and a socio-economic perspective.

References

Heury, Dominique. 2002. "Economic Performance of Off-Reserve Aboriginal Canadians: A Study of Groups at Risk of Social Exclusion." Human Resources Development Canada, Applied Research Branch working paper series W-02-1E.

Heisz, Andrew, and Logan McLeod. 2004. "Groups at High Risk of Being in Low-Income." *Low-Income in Census Metropolitan Areas, 1980-2000*. Statistics Canada. Catalogue 89-613.

Kapsalis, Constantine, and Pierre Tourigny. 2002. *Profiles and Transitions of Groups at Risk of Social Exclusion: Lone Parents*. Human Resources Development Canada, Working Paper SP-577-06-03E.

———. 2003a. "Profiles and Transitions of Groups at Risk of Social Exclusion: Individuals with Work-Limiting Disabilities." Human Resources Development Canada, unpublished.

———. 2003b. "Groups at Risk of Social Exclusion: Unattached Individuals Aged 45 to 64." Human Resources Development Canada, unpublished.

———. 2004a. "Groups at Risk of Social Exclusion: Recent Immigrants." Social Development Canada, unpublished.

———. 2004b. "Groups at Risk of Social Exclusion: Off-Reserve Aboriginal Individuals." Social Development Canada, unpublished.

Morissette, René, and Xuelin Zhang. 2001. "Experiencing Low Income for Several Years." *Perspectives on Labour and Income*. Statistics Canada. (March): 5-15.

Picot, Garnett, and Feng Hou. 2003. *The Rise in Low-Income Rates among Immigrants in Canada*. Statistics Canada. Analytical Studies Branch research paper series No. 198.

Notes

1 In this article, a person is considered to experience *persistent low income* if the cumulative income of the economic family over the period 1993-1998 or 1996-2001 fell short of the cumulative amount of that family's post-transfer, post-income tax low-income cut-offs for those periods as measured by Statistics Canada.

This definition of persistent low income incorporates dimensions of incidence and depth of low income.

An *economic family* is either an unattached individual living alone or with others to whom he or she is unrelated, or a group of two or more persons who live in the same dwelling and are related to each other by blood, marriage, adoption, or a common-law union.

2 In attempting to answer these questions, the article draws heavily on recent and largely unpublished studies on each of these groups prepared by Constantine Kapsalis and Pierre Tourigny for Human Resources Development Canada. Any conclusions drawn from these findings are those of the author and do not necessarily reflect the views of the authors of the studies cited or of the Government of Canada.

3 Different age groups are cited in different parts of this article. The main group examined is the population under age 65. However, to ensure all persons in this group remained under age 65 throughout the 1993-1998 and 1996-2001 periods, the sample for longitudinal analysis must be those aged 0-59 in the first year of the panel. In some cases, the article cites annual data from other authors who analyze only that part of the 0-64 population aged 16-59 or 16-64.

4 Persons are considered to be members of a group if the main income recipient in their economic family was a member of a group. In Figure 2, unattached indicates persons 45-59 who lived alone or with non-family members. Disabled indicates persons who, in 1996, had a long-term physical or mental condition that restricted the type and amount of work for pay they were capable of doing. Recent immigrants indicates persons who first came to live in Canada in the 10 years prior to 1996. Lone parents were persons raising at least one child under age 18 in a residence in which no other parent was present. Aboriginal off-reserve indicates Canadians who self-identified as a member of an Aboriginal group (Registered Indians, Inuit, Metis, or non-status Indians) and did not live on a reserve in 1996. Non-high risk designates all other persons aged 0-59 in 1996 who did not live in a household where a member of one of the five groups described above was the main income recipient.

5 The lower low-income rate among the elderly as compared to other age groups in part reflects the generosity and effective targeting of Canada's public pension programs.

6 Similarly, among lone parents, female lone parents have higher rates of annual and persistent low income than males. But male lone parents are also disproportionately vulnerable to persistent low income.

7 At the time of the 2001 Census, 73.4% of recent immigrants (those coming to Canada after 1991) were members of a visible minority group. Only 13.4% of all Canadians were members of a visible minority group.

8 In their study, low-income rates are calculated using Statistics Canada's pre-income tax low-income cut-offs or LICOs.

9 Over 90% of Canada's recent immigrants reside in a CMA. Heisz and McLeod also use the pre-income tax LICOs.

10 These studies were done between November 2002 and May 2004 and were based on cross-sectional data from Statistics Canada's Survey of Labour and Income Dynamics (SLID) for 1998, and from the 1993-1998 longitudinal panel of that survey.

11 Note that only one in five persons aged 16-64 with a work-limiting disability in 1996 remained in that state for every year between 1996 and 2001.

12 The sample of Aboriginal people living off-reserve in the SLID was too small to do a proper regression analysis of the factors associated with persistent low income within this group.

13 Having less than a high school education is an important determinant of having a work-limiting disability. Kapsalis and Tourigny found that this is not because the onset of the disability reduced opportunities to graduate from high school. Even considering only persons who became disabled at age 30 or later, persons with less than a high school diploma were more than twice as likely to become disabled as the rest of the population. Two plausible explanations are that the percentage of persons with a healthy lifestyle increases with the level of education, and persons who have not graduated from high school are more likely to have to earn their living doing hazardous work.

14 Note that low levels of education are not a significant factor correlated with low income for Aboriginal people living off reserves. These individuals speak at least one official language fluently and have lived all their lives in Canada. They have social connections through their families and are not geographically isolated from healthy local labour markets. In at least one of these respects they have more extensive and useful social networks than members of each of the other disadvantaged groups. These factors appear to offset lower levels of educational attainment in finding and maintaining stable paid employment.

15 Market low income is calculated based on an economic family's income from earnings and sources of income other than government transfer payments.

16 Note that these numbers are based on Statistics Canada's post-income tax LICOs and thus are not comparable to the statistics based on pre-income tax low-income cut-offs cited in the studies by Picot and Hou, and Heisz and McLeod.

BOOKMARK

Combating Exclusion by Enhancing Financial Capability

Individuals with a good knowledge of economic and financial basics can make more informed decisions – to their benefit and to the benefit of the entire economy. Not only can they manage their personal affairs and their households better, they can be more effective and productive members of society. They can also be better citizens, capable of making reasonable judgments on public policy issues that have a bearing on their personal prospects and those of the nation (David Dodge, Governor of the Bank of Canada, 2003).

Ample evidence suggests that low financial capability (or financial literacy) is widespread. As yet, however, there is no comprehensive public policy framework in Canada for enhancing financial capability – even though there are many reasons for making such a framework a priority. A complete discussion of financial literacy and financial capability, including a review and evaluation of activities to enhance these attributes in the United Kingdom, the United States, and Canada, can be found in the discussion paper, *Financial Capability and Poverty* (2004), prepared for the PRI by Social and Enterprise Development Innovations (SEDI).

The paper is available on the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

Exclusion from Acceptable Housing
Canadians in Core Housing Need

John Engeland
Roger Lewis
Canada Mortgage and Housing Corporation

John Engeland and Roger Lewis are Senior Researchers with Housing Indicators and Demographics of Canada Mortgage and Housing Corporation

Housing influences many facets of the lives of Canadians. It provides a foundation for obtaining employment, for raising children, and for building relationships with neighbours and the broader community. Dwelling units that are well maintained and suited to the needs of occupants contribute to general health, well-being, and social interaction. Housing that is affordable leaves households with sufficient financial resources to participate fully in the community at large. Households unable to access good housing are potentially at a disadvantage from a variety of perspectives.

Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) defines acceptable housing as housing that is adequate in condition, suitable in size, and affordable.

- *Adequate* dwelling units are those reported by their occupants as not requiring major repairs.[1]
- *Suitable* dwelling units have enough bedrooms for the size and make-up of resident households, according to National Occupancy Standard requirements.[2]
- *Affordable* dwelling units cost less than 30% of before-tax household income.[3]

When households live in housing that is below one or more of the adequacy, suitability, or affordability standards, and have incomes that are too low to allow them to rent alternative local market dwellings that meet acceptable standards for less than 30% of their before-tax income, CMHC considers them to be in core housing need. By definition, these households are excluded from acceptable housing and from the benefits such housing confers.

This article draws on data derived from the 2001 Census to explore the nature of the difficulties faced by Canadians in core housing need.[4] It links exclusion from acceptable housing to factors, such as low incomes and weak labour force ties. It also identifies groups most at risk of falling into core housing need and describes the characteristics of neighbourhoods in which core housing need is prevalent. The notion of exclusion underlies all these pieces – exclusion from acceptable housing, from neighbourhoods, and more generally from full participation in the economy and society at large.

Core Housing Need, Labour Force Ties, and Income from Government

Unlike everyday purchases of food, clothing, and other basic goods, accessing housing generally requires households to make long-term financial commitments. To enter into such commitments, all households, other than those with assets they can draw down, require a minimum stable monthly income. Households experiencing prolonged or repeated bouts of unemployment can be expected to pay high fractions of what income they do have on shelter.

There is, in fact, a strong association between core housing need and labour force ties. Households with weak ties to the labour force have lower incomes, are more likely to rent, and are much more likely to be in core housing need than other households.[5] In 2001, 15.8% of households in Canada were in core need. By contrast, 45.6% of working-age renter households whose maintainers had weak ties to the labour force were in core housing need (see Table 1).[6] These

TABLE 1

Household Income and Core Housing Need, Canada, 2001[1]

	Owners				Renters			
	Not in Housing Need		In Housing Need		Not in Housing Need		In Housing Need	
	#	%	#	%	#	%	#	%
A) Working-age[2] households								
All households	5,150,330	92.4	420,760	7.6	2,105,100	72.5	797,380	27.5
Average income	$84,090		$22,812		$50,893		$16,835	
Average STIR[3]	15.9%		48.9%		18.9%		49.0%	
Households with weak labour force ties[4]	1,178,775	85.8	195,580	14.2	568,225	54.4	476,725	45.6
Average income	$68,980		$18,720		$40,550		$14,432	
Average STIR[3]	15.2%		48.2%		21.2%		51.0%	
B) Senior households								
All households	1,456,830	87.8	201,750	12.2	383,710	57.0	289,755	43.0
Average income	$50,555		$18,866		$35,014		$16,371	
Average STIR[3]	13.2%		39.8%		22.6%		44.7%	
Major source of income								
Gov't income	698,620	79.5	180,630	20.5	233,645	46.4	270,380	53.6
Non-gov't income	758,205	97.3	21,120	2.7	150,075	88.6	19,380	11.4

Notes:

1 Data exclude farm, band, and reserve households; households with incomes of zero or less; and households whose shelter costs equal or exceed their incomes.

2 Working-age households are those with primary maintainers aged 15 to 64.

3 Shelter-cost-to-income ratio = shelter costs/before-tax household income.

4 Households with weak labour force ties are those with primary maintainers who are either not in the labour force or in the labour force but unemployed or employed part-time.

Source: CMHC (census-based housing indicators and data).

households spent more than half of their very low incomes on shelter.

Working-age households accounted for seven out of ten households in core housing need in 2001. The remaining three in ten households in core need comprised those maintained by seniors. Senior households whose major source of income is independent from government are much less likely to fall into housing need than those dependent on government for the bulk of their income. Over half of senior renter households whose major source of income was government lived in housing need in 2001 compared to just 11.4% of those whose incomes were derived primarily from other sources (see Table 1).

Households at High Risk of Exclusion from Acceptable Housing

A number of specific groups of Canadian households are at high risk of falling into core housing need. They include:

- Aboriginal households,[7] especially renters;

TABLE 2

Core Housing Need by Household Type, Canada, 2001[1]

	All Households	Households in Core Housing Need			
		Number in Need	In Need	Average Income	Average STIR[2]
Household type	#	#	(%)	($)	(%)
All households	10,805,615	1,709,650	15.8	18,467	47.1
Aboriginal households	297,285	73,850	24.8	17,712	45.5
Owners	148,170	17,510	11.8	21,518	41.6
Renters	149,115	56,335	37.8	16,530	46.7
Non-Aboriginal households	10,508,330	1,635,800	15.6	18,501	47.2
Renters	3,426,835	1,030,800	30.1	16,721	47.9
Seniors living alone	456,335	243,385	53.3	15,319	45.4
Non-seniors living alone	1,003,495	326,785	32.6	13,572	51.0
Lone-parent households	483,200	204,320	42.3	17,819	47.9
Recent immigrant households[3]	225,055	75,025	33.3	21,503	51.1
Owners	72,385	16,660	23.0	27,868	54.1
Renters	152,675	58,360	38.2	19,686	50.2

Notes:

1 Data exclude farm, band, and reserve households; households with incomes of zero or less; and households whose shelter costs equal or exceed their incomes.

2 Shelter-cost-to-income ratio = shelter costs/before-tax household income.

3 Recent immigrant households are households whose primary maintainers became landed immigrants during the period from 1996 through May 15, 2001 (the date of the 2001 Census of Canada).

Source: CMHC (census-based housing indicators and data).

- three groups of non-Aboriginal renters (recent immigrant households,[8] people living alone, and lone-parent households).

Aboriginal households fall into housing need 1.6 times more often than non-Aboriginal households (see Table 2) and, when in housing need, are about 2.5 times more likely than non-Aboriginal households to live in dwellings that are crowded or in need of major repairs. They have lower incomes than non-Aboriginal households and are 1.4 times more likely to have weak labour force ties. In 2001, almost half of Aboriginal households and consequently almost half of those in need (around 35,000 households) resided in Canada's census metropolitan areas (CMAs). In these centres, the percentage of Aboriginal renters in core need was highest in Regina (45.5%), followed by three other western CMAs: Saskatoon (44.5%), Vancouver (42.3%), and Winnipeg (40.1%).

Recent immigrants – the first of the three groups of non-Aboriginal renters that experience high rates of housing need – usually attempt to find housing in Canada's biggest cities. Most immigrants settle in large urban centres where there are established immigrant communities and opportunities for employment.[9] In 2001, over 90% of

Canada's 225,000 recent immigrant households lived in CMAs – more than 70% in Toronto, Vancouver, and Montréal alone. In Toronto, 43.5% of recent immigrant renter households were in housing need. The percentages of recent immigrant renters in need in Vancouver and Montréal were 39.2% and 33.3%, respectively. In Canada as a whole, 38.2% of recent immigrant renters were in housing need. In 2001, these households spent half of their average before-tax incomes of just under $20,000 on shelter. Although finding affordable housing is clearly the biggest housing challenge for these households, recent immigrants, like Aboriginal people, are much more likely than other groups to be in need, because they live in housing that is crowded or in need of repair.

Like recent immigrant renters, non-Aboriginal renters who live alone are particularly prone to being in housing need. Over half of seniors and about a third of non-seniors who lived alone and rented in 2001 were in core housing need (see Table 2). Over four in ten renting lone-parent households also lived in housing need. Together, these three groups of non-Aboriginal renters in need totalled over three quarters of a million households in 2001. Not only were a great many of these households in housing need, but many spent 50% or more of their before-tax income on shelter. In 2001, for example, 26.5% of lone-parent households maintained by 15 to 24 year olds were in need and spending 50% or more of their average incomes of just under $12,000 on shelter. Well over half of all working-age renters living alone and in housing need, and of working-age lone-parent renters in housing need, had weak ties to the labour force. Among senior renters living alone and in housing need, more than 90% relied on government for the major part of their income.

FIGURE 1

Children, by Household Income Bracket, Showing Those Living in Core Housing Need, Canada, 2001

Source: CMHC (census-based indicators and data).

Children in Housing Need

Most Canadian children live in two-parent families, less than one in ten of which are in core housing need. Still, in 2001 this placed 400,000 children of two-parent families in housing need. When four in ten children of lone parents living in housing need are added, the total number of Canadian children in housing need in 2001 swells to over three quarters of a million. With almost one in three living in core housing need, Aboriginal children are, on average, 2.3 times as likely as non-Aboriginal children to live in housing need, a result of the lower incomes of Aboriginal households (see Figure 1).

The households to which children in housing need belonged in 2001 had average before-tax incomes of just under $22,000, of which they spent 48% on shelter alone. Despite spending almost half of their low incomes on shelter, 25.5% of these households lived in dwellings that were too small, subjecting their children, particularly Aboriginal children, to crowded conditions. Furthermore, 17.4% of these households and their children in need lived in dwellings in need of major repairs, again with Aboriginal children growing up in such dwellings more often than non-Aboriginal children.

There is preliminary evidence that the quality of the housing and of the neighbourhoods in which these children will grow up could play an important role in their development. Research demonstrates a link between

TABLE 3

Average[1] Characteristics: High-Need[2] Neighbourhoods and Other Neighbourhoods All Census Metropolitan Areas, 2001

	Characteristic	All Census Tracts[3]	High-Need Census Tracts	Other Census Tracts
Households tested for core housing need[4]	% of households in core need	16.2	33.2	14.3
	% crowded (below suitability standard)	7.1	14.1	6.4
	% in need of major repair (below adequacy standard)	7.2	10.8	6.8
	Average STIR[5]	22.0	28.4	21.3
	% of households in core need that rent	57.0	84.4	53.9
All households	% of all households that rent	36.6	71.6	32.7
	Average monthly gross rent ($)	727	601	741
	Median household income ($)	53,509	28,570	56,294
	Unemployment rate (%)	6.9	11.7	6.3
	% of income from transfer payments	11.8	20.6	10.8
	% Aboriginal people	1.8	3.9	1.6
	% recent immigrant	4.3	8.4	3.9
	% one-person households	25.4	40.2	23.8
	% lone-parent families	17.1	26.9	16.0
	% of dwellings that are single-detached	50.7	17.9	54.4
	Density - persons/km^2	3,658	6,804	3,306

Notes:

1 Averages are simple, unweighted averages computed from summary data for each census tract. As such, averages represent values for a typical census tract in each group of tracts.

2 "High-need" refers to the 10% of tracts in each CMA with the highest incidence of core housing need.

3 Data exclude tracts for which Statistics Canada suppressed data to preserve confidentiality.

4 Households tested for core housing need exclude farm, band, and reserve households; households with incomes of zero or less; and households whose shelter costs equal or exceed their incomes.

5 Shelter-cost-to-income ratio = shelter costs/before-tax household income.

Source: CMHC (census-based housing indicators and data) and Statistics Canada (Census of Canada – Community Profiles data (95F0495XCB01005)).

behaviour problems in Canadian children and the physical condition of their housing and neighbourhoods.[10] In addition, research has shown that Canadian children living in housing that is both crowded and in need of major repair score lower on various development measures, such as academic performance and general health, than other children (CMHC, nd). Although preliminary, these studies support the contention that exclusion from acceptable housing deprives Canadians of important benefits.

Neighbourhoods and Core Housing Need

The concentration of core housing need among certain groups has parallels at the neighbourhood level. Neighbourhoods where core housing need is prevalent account for a disproportionate share of housing need in Canada's major cities. In such high-need areas, the percentage of households in core housing need is typically more than double that in other neighbourhoods (see Table 3). The majority of these high-need districts are located in or near the centre of Canada's 27 CMAs, although many CMAs also have pockets of core housing need in suburban areas.[11]

Neighbourhoods in which the incidence of core housing need is relatively high exhibit distinct physical, economic, and demographic characteristics. The central location of many of them translates into population densities that are, on average, double those of other neighbourhoods. Elevated

densities, in turn, reflect a predominance of multiple-unit rental housing in these areas.

The extent of differences in the physical make-up of high-need and other neighbourhoods is just one indication of how different they are. The residents of these neighbourhoods are disproportionately drawn from demographic groups at risk of falling into core housing need. Aboriginal people, recent immigrants, one-person households, and lone-parent families are all far more common in the typical high-need neighbourhood than in other neighbourhoods.

The central location of many neighbourhoods in which core housing need is high translates into population densities that are, on average, double those of other neighbourhoods.

Reflecting the high incidence of core housing need in these areas, housing in high-need neighbourhoods is much more likely to be crowded or in need of major repair than housing in other parts of Canada's CMAs. In 2001, one out of seven dwellings was crowded and one out of nine in need of major repair. In addition to the difficulties posed by unsuitable or inadequate housing, households in these neighbourhoods spent high proportions of their before-tax incomes to procure shelter – 28% on average compared to just 21% in other neighbourhoods.

The high proportion of income spent on shelter reflects the limited incomes of households in these neighbourhoods. In 2001, median household incomes were, on average, only half those of other neighbourhoods. In the same year, the unemployment rate in the typical high-need neighbourhood was nearly double that in other neighbourhoods, and the proportion of income derived from transfer payments was twice that of other neighbourhoods.

Of course, such summary statistics cannot possibly capture the multitude of qualities that characterize individual neighbourhoods. They do however suggest that high-need neighbourhoods are quite different from other neighbourhoods. As noted previously, research has linked differences in neighbourhood quality to variations in the incidence of behaviour problems in children. Other research has reported a relationship between neighbourhood socio-economic status and health outcomes (Pickett and Pearl, 2001). While this list is hardly comprehensive and some of the research is preliminary, such findings suggest that the benefits that are lost to households when they are excluded from acceptable housing (i.e., when they are in core housing need) are likely not limited solely to the services provided by housing itself but would also include advantages intrinsic to the kinds of neighbourhoods in which high concentrations of acceptable housing tend to be found.

References

CMHC (Canada Mortgage and Housing Corporation). 2003. *Housing Quality and Children's Socioemotional Health.* Research Highlights Socio-Economic Series 03-021. Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation.

———. 2004. *2001 Census Housing Series: Issue 2 The Geography of Household Growth and Core Housing Need, 1996-2001.* Research Highlights Socio-Economic Series 04-001. Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation.

———. nd. *Special Studies on 1996 Census Data Housing Canada's Children.* Research Highlights Socio-Economic Series 55-4. Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation.

Engeland, John, and Roger Lewis with Steven Ehrlich and Janet Che. 2004. *Evolving Housing Conditions in Canada's Census Metropolitan Areas, 1991-2001.* Trends and Conditions in Census Metropolitan Areas Series. Catalogue No. XXX. Ottawa: Statistics Canada.

Heisz, Andrew, and Logan McLeod. 2004. *Low-income in Census Metropolitan Areas, 1980-2000.* Trends and Conditions in Census Metropolitan Areas Series. Catalogue No. 89-613-MIE. Ottawa: Statistics Canada.

Pickett, K.E., and M. Pearl. 2001. "Multilevel Analyses of Neighbourhood Socio-Economic Context and Health Outcomes: A Critical Review." *Journal of Epidemiology and Community Health,* 55:111-122.

Statistics Canada. 2003. *Longitudinal Survey of Immigrants to Canada: Process, Progress and Prospects.* Catalogue No. 89-611-XIE. Ottawa: Statistics Canada.

Notes

1 Census respondents rank the condition of their dwelling units with the aid of criteria provided in the census questionnaire.

2 The National Occupancy Standard dictates that the maximum number of persons per bedroom should be two, with parents eligible for a bedroom separate from their children; members 18 years of age and older eligible for a separate bedroom unless married or cohabitating as spouses; and dependants aged five or more required to share a bedroom only with siblings of the same sex.

3 For renters, shelter costs include rent and any payments for electricity, fuel, water, and other municipal services. For owners, shelter costs include mortgage payments (principal and interest), property taxes, and any condominium fees, along with payments for electricity, fuel, water, and other municipal services.

4 Further information on acceptable housing and on core housing need can be obtained from CMHC (2004). The series is available on the CMHC web site <www.cmhc.ca>.

5 Households with weak labour force ties are those with primary maintainers who are either out of the labour force, unemployed, or employed part time. The primary maintainer of a household is the first person in the household listed by census respondents as responsible for major household payments (e.g., rent or mortgage).

6 Working-age households are those with primary maintainers aged from 15 to 64.

7 Canada Mortgage and Housing Corporation defines an Aboriginal household as any family household in which at least one spouse, common-law partner, or lone parent self-identified as Aboriginal, or at least 50% of household members self-identified as Aboriginal; or any non-family household in which at least 50% of the household members self-identified as Aboriginal.

8 Canada Mortgage and Housing Corporation defines recent immigrant households as households whose primary maintainers became landed immigrants during the period from 1996 through May 15, 2001 (the date of the 2001 Census of Canada).

9 The Longitudinal Survey of Immigrants to Canada found that the presence of family and friends was the most important reason recent immigrants chose to settle in a given census metropolitan area. Job prospects were the second most important reason. See Statistics Canada (2003: 13-15).

10 Canada Mortgage and Housing Corporation (2003). The study assessed the behaviour, and the housing and neighbourhood quality of a sample of children in Victoria and in Quebec City.

11 In this paper, "high-need" neighbourhoods comprise the 10% of census tracts in each CMA with the highest proportion of households in core housing need. For a more detailed account of the distribution of core housing need within CMAs, see Chapter 6 of Engeland and Lewis (2004).

Housing Research: Policy and Practice in the Context of Poverty and Exclusion

We have begun to consider resources and situations over the life course that contribute to a persistent lack of income or undermine the ability of those living in poverty to participate in the mainstream economy and society. Housing, as a fundamental component of physical capital, plays a unique role within this model of poverty and exclusion. As a place that should offer a sense of physical security, as well as physical and mental stability, housing can provide an individual with the constancy required to establish and nurture key assets and relationships that are vital in avoiding marginalization.

As a result of these special characteristics, housing issues have been identified as being inextricably linked to notions of poverty, both as a determinant and an outcome, requiring specific consideration within the PRI project, New Approaches for Addressing Poverty and Social Exclusion. To explore the dimensions of this relationship, the PRI, in partnership with the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, held a roundtable event to engage experts on the relationships that exist between housing issues, poverty, and exclusion. To capture and disseminate the key points of these discussions, the PRI is preparing a thematic primer based upon the presentations and contributions made during this roundtable. This paper will be available in the near future.

For more information on the work of the PRI on housing issues as they pertain to poverty and exclusion challenges, please contact Jeff Frank, Project Director, at 613 947 3905 or at j.frank@prs-srp.gc.ca.

Poverty and Exclusion Normative Approaches to Policy Research

F. Pearl Eliadis
The J.W. McConnell Family Foundation[1]

A contemporary view of policy development posits that legal policy perspectives should function as policy drivers rather than as policy outcomes (Eliadis, 2004). In Canada, this is not generally done, because the norms that underpin horizontal policy initiatives are frequently implicit. Many of these norms were, however, set in a different era and are being overtaken by domestic and international law. That is, the legal policy approach to norms shifts over time, and thus needs to be part of an ongoing process of analysis and front-loading into government policy making at the centre. This article adopts this approach and applies it to policy issues related to poverty and exclusion.

In early 2002, the Quebec government introduced Bill 112, *An act to combat poverty and social exclusion*.[2] Bill 112 was the result of eight years of social activism following the Bread and Roses protest march of the Quebec Federation of Women in 1995, and it brings together several anti-poverty initiatives in a single integrated legislative framework.

No federal or provincial jurisdiction in Canada has ever targeted poverty directly or comprehensively in legislation. Rather, the traditional approach has been to use distinct initiatives aimed at the component parts of poverty – temporary low income, lack of housing, and job skills – to raise income at a point in time. Bill 112 sparked an inquiry into Canada's approach to poverty and gave rise to the research project that is the source of this article. A joint initiative of the Policy Research Initiative and Justice Canada (Quebec Regional Office), the project investigated the following questions.

- Does it matter that poverty is addressed in a more integrated way?
- Are rights relevant to poverty-oriented policy?
- Is there a policy-relevant link between exclusion and poverty?
- What does legal policy offer to the equation?

The first part of this article addresses these questions through guidance from the courts and international law as a support for policy makers. The second part offers practical suggestions for designing policy from the poverty-exclusion nexus. This includes recommendations for policy makers to integrate legal policy more explicitly in the policy development process, and to ensure policy development in this priority area is responsive to, and informed by, the needs of persons living in poverty.

A Shifting Landscape

Poverty is generally described in terms of its primary feature, namely inadequate income. However, academics and other professionals, both in Canada and abroad, are recasting poverty in terms of capabilities and power as much as income or financial resources.

Bill 112 defines poverty as follows.

> 2. [Definition]: For the purposes of this Act, "poverty" means the condition of a human being who is deprived of the resources, means, choices and power necessary to acquire and maintain economic self-sufficiency and favour active inclusion in Quebec society.

The United Nations and its agencies approach poverty from a more integrative perspective, expressed in

Pearl Eliadis is Chief Knowledge Officer at The J.W. McConnell Family Foundation. Much of the work underlying this article was done when Ms Eliadis was a Senior Research Director with the Policy Research Initiative.

terms of social features as well as in economic terms.

> [A] human condition characterized by the sustained or chronic deprivation of the resources, capabilities, *choices*, *security* and *power* necessary for the enjoyment of an adequate standard of living and other civil, cultural, economic, political and social rights (UNOHCR, 2003, emphasis added).

Fundamental changes are occurring to the definition of poverty itself. It is increasingly understood that it is closely bound up with exclusion, and these social aspects are fundamental to understanding both the concept and its real-life impacts on people. A more integrated approach also subsumes many other indicators – illiteracy, increased ill health, gender inequality, environmental degradation, and racialized impacts – all of which can be aspects of being poor.

Benchmarking Canada's Policy

How does Canada's policy framework on poverty and exclusion fare when assessed against the evolving conceptual basis of poverty discussed in the preceding section?

The first observation is that there is no federal-level, comprehensive policy framework to address poverty and exclusion. Instead, the goals are typically seen as raising people above a low-income cut-off line to address needs at times when people are without sufficient earnings. In terms of actual results, these policies and programs, operating through various levels of government, have been largely successful, and form a strong social safety net. That said, there are concerns for the future.

When the Canada Health and Social Transfer (CHST)[3] was introduced in 1996, the federal government's contributions decreased and were substantially lower than they would have been under the previous system. These reductions were passed on to the provinces and then to citizens through tighter eligibility criteria and a range of programs, such as work-for-welfare schemes.[4] Canada does not fare as well as many OECD countries, and the economic well-being of certain vulnerable groups, such as recent immigrants, has slipped (CCSD, 2004). Recent community-level studies show that low-income, working-age adults are falling behind in income security and net wealth, and many cannot find stable employment or accumulate enough assets to stay off welfare. In addition, many Canadians – in the general public and among those in receipt of social assistance – are dissatisfied with the income security system (St. Christopher House, 2004).

Poverty is closely bound up with exclusion, and its social aspects are fundamental to understanding both the concept of poverty and its real-life impacts on people.

How poverty is perceived and sustains itself is viewed as a function of social phenomena, such as a lack of power and choice, and the vicious circle between lack of income and other complex social indicators. One of these is exclusion.

Exclusion from What? The Equality Rights Test

There is no explicit right of freedom from poverty in Canada. But when one looks at poverty from a broader definition, there is a group of associated rights that, when combined with a test of membership and exclusion from Canadian society, can make some claims justiciable before the courts on the basis of protected rights. Persons receiving social assistance, for instance – a large group of persons living in poverty in Canada – are now entitled to section 15 Charter equality rights (regardless of province of residence).[5]

In the course of research for this paper, decisions of the Supreme Court of Canada and courts of appeal that dealt with equality rights were examined to assess whether judicial consideration was given to the relationship between exclusion and equality. On analysis, 10 of these cases made explicit reference to exclusion as a marker of equality rights, and half of those occurred within the context of social assistance or social security programs. (See the accompanying textbox.)

The role exclusion plays in equality rights thus appears reasonably well established in Canadian case law under section 15 of the Charter. The link to poverty is only one step removed. A Canadian example of how the nexus between poverty and exclusion played out in an equality rights case under the Charter is illuminating. The Alberta Court of Appeal struck down a social assistance scheme for poor, widowed, older women in *Gwinner v. Alberta (Human Resources and Employment)*. The Court held that the scheme failed to consider the assets

of beneficiaries when assessing their need for the program. The program was alleged to be both over-inclusive, in that it benefited women who were asset rich, and under-inclusive, because it excluded women who are similarly situated, that is, who are older and have lost the financial support of a former spouse. The scheme was struck down, because it was considered by the Court to infringe constitutional equality rights under section 15 of the Charter.

While policy makers do not have to demonstrate a precise fit between a program and the targeted group, policy design does have to be rational and evidence-based. Distinctions must not violate human dignity. In a case called *Falkiner*, Ontario courts struck down a "spouse in the house" regulation that focused on income as the marker of poverty. Policy makers believed that the real income of welfare recipients was kept artificially low if there was cohabitation with another person, not technically a spouse, and thus whose income was not taken into account. In these circumstances, the other person was deemed to be a spouse. This assumption may or may not have been accurate, but by failing to consider the impact of the regulation on the capabilities and life choices of persons on social assistance (especially single women, according to the evidence in the case), the government had effectively diminished their capacity to enter into stable relationships, thus creating a form of exclusion that existed for no one else in society. (*Falkiner* has been appealed to the Supreme Court of Canada.)

Designing Policy from the Poverty–Exclusion Nexus

The focus of this article is the intersection of the concepts of poverty and exclusion, and the implications for policy makers of that intersection. While income-based measures remain important, they should be placed in an overall context or framework based on a broader, context-sensitive definition of poverty. The first specific strategy is against poverty.

The courts have rendered several decisions that have substantively changed our understanding of equality and its relationship to exclusion and the rights of persons in vulnerable or at-risk groups.

A National Strategy Against Poverty

There is no comprehensive policy framework to address poverty and exclusion at the federal level. This is particularly challenging in Canada, because of the federal structure. As a result of the jurisdictional complexity of poverty issues across federal and provincial lines, a comprehensive strategy against poverty is more likely to succeed if located within the framework of co-operative federalism and section 36 of the *Constitution Act*.[6] The federal-provincial Social Union Framework Agreement provides a good model, despite the perception that it may not have lived up to its potential in the past (especially in light of the recent creation of the Canada Social Transfer).

In developing a national strategy, policy makers need to consider the broader impacts of interventions on the life choices and circumstances of poor people, as well as the possibility that policy measures (especially those that remove or restrict benefits) may create unfair exclusions, as occurred in the Falkiner case. Policy-relevant research on poverty targeted to vulnerable groups experiencing exclusion therefore should also be sensitive to the interactions of interventions (stacking), and to wider indicators of actual resources (protecting asset accumulation). More proactive measures would include ensuring better financial tools appropriate to low-income persons and looking at access to certain health benefits (e.g., drug and dental) for persons who are working poor (St. Christopher House, 2004).

Integration of Legal Norms

As noted above, the legal policy framework changes over time. As well, the concepts of exclusion and poverty are being understood in tandem, and together are being seen to invoke equality rights. These developments are critical for horizontal policy making, but have not been generally or explicitly accepted or integrated in federal policy-making circles. This is the case even though aspects of the capabilities framework may be implicit in certain sectors of policy research in law-based departments such as Justice Canada.

Consideration of an updated normative framework, particularly one that incorporates the legal policy side of the equation, should be integrated very early in the process, ensuring that appropriate, policy-relevant research

Overview of Relevant Case Law

In *Corbière v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203, the Supreme Court of Canada considered the exclusion of off-reserve Aboriginal band members from band governance.

In *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513, the Supreme Court of Canada considered the exclusion of persons from old age social security legislation because of sexual orientation.

In *Falkiner v. Ontario (Ministry of Community and Social Services, Income Maintenance Branch)* (2000), 49 O.R. (3d) 564 (C.A.). [Leave to appeal to S.C.C. granted [2000] S.C.C.A. 297], the Ontario Court of Appeal considered the constitutionality of a social assistance regulation that limited access to benefits when a person cohabited with another person of the opposite sex.

In *Gosselin v. Quebec (Attorney General)*, [2002] 4 S.C.R. 429, the court considered the exclusion from supplementary payments under a welfare scheme on the basis of age.

In *Gwinner v. Alberta (Human Resources and Employment)* [2002] AJ 1045, the Alberta Court of Appeal considered the exclusion of divorced and separated women from a social assistance scheme designed for older widows.

In *Granovsky v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [2000] 1 S.C.R. 703, 2000 SCC 28, the court stated that "exclusion and marginalization (of persons with disabilities) are generally not created by the individual with disabilities but are created by the economic and social environment and, unfortunately, by the state itself."

In *Halpern v. Canada* (2003), 225 D.L.R. (4th) 529 (Ont. C.A.), the Court held that because same-sex couples are excluded from the institution of marriage, this exclusion perpetuates the view that same-sex relationships are less worthy of recognition than opposite-sex relationships.

In *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, the Supreme Court of Canada considered the exclusion of a younger person from the Canada Pension Plan.

M. v. H., [1999] 2 S.C.R. 3, dealt with the exclusion of gays and lesbians from the operation of family law legislation.

In *Polewsky v. Home Hardware Stores Limited* (2003), 60 O.R. (3rd) 600 (Div. Court), the court considered the legality of the fee to file a claim in Small Claims court where the applicant was poor.

In *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women v. M.N.R.*, [1999] 1 S.C.R. 10, the Court examined whether the denial of charitable status to a community-based organization constituted "exclusion from membership and participation in Canadian society."

In *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493, [1998] S.C.J. No. 29, the Court considered the exclusion of gays and lesbians from provincial human rights law protections in Alberta.

is informed by legal developments. It should be emphasized that this consideration would not necessarily be in the form of a legal opinion requested of a departmental legal services branch. Nor would it replace the legal assessment of Charter compliance that occurs at the back end of the policy process. Rather, it would be a front-end integration of legal policy considerations.

Charter and Human Rights Norms

Front-loading legal norms is not as wide ranging or onerous an endeavour as might appear at first glance. The number of grounds in the Charter and in human rights laws is finite (at least at any given point in time), and the known or likely consequences of a policy can be taken into consideration as a function of policy objectives.

At the domestic level, the courts have rendered several decisions that have substantively changed our understanding of equality and its relationship to exclusion and the rights of persons in vulnerable or at-risk groups. When people are excluded from government programs in a manner that constitutes exclusion from membership and participation in Canadian society, courts are willing to wade into social policy

areas to redress the balance using equality rights. The research link between who is identified as vulnerable and which groups are considered to be discrete and insular minorities for the purposes of section 15 of the Charter are thus closely connected, and this includes groups of persons living in poverty.[7]

International Law and Domestic Law: Bridging the Gap

As part of a national strategy to address poverty, Canadian policy makers need to deal with the integration of international human rights standards and domestic law and policy. A proposed approach uses an international law filter. When policy proposals are being researched in their early stages, researchers would, as a matter of course, review applicable international treaties and covenants to which Canada is a party, assessing the compliance of the proposal with international law. This process would apply to policy proposals being implemented through legislative instruments (as is now the case) and to other kinds of policy instruments.

In its guidelines to the federal public service, the Privy Council Office directs policy makers to ensure conformity with international obligations in the law-making process, but as regards other instruments (e.g., policies, guidelines, partnerships, and negotiated rule making), policy makers are simply encouraged to consider the effects of international obligations (Canada, PCO, 2001). Given the burgeoning number of new instruments, and the active encouragement by the PCO and other central agencies to use law making as an instrument of last resort, a change to these guidelines is especially appropriate.

Conclusion

The conceptual and normative foundations of poverty and exclusion have shifted considerably over the past two decades. These changes have not been fully integrated into social policy development across the federal government's policy research agendas.

The exclusion test ensures that government policies respect the rule of law, are consistent with the values expressed in the Charter, and reflect the values contained in international instruments Canada has ratified.

It may be difficult to see the need for reorientation of policy approaches in Canada because, for the most part, current approaches seem to work well in terms of broad averages. In comparison to other countries whose poverty levels are much worse, there seems to be little cause for concern. If a law or policy violates a person's rights or freedoms, there are legal recourses. Further, international instruments that address human rights and freedoms may be perceived by some to be directed at developing countries where the poverty situation is much worse. While Canada undoubtedly remains one of the best countries in the world with respect to addressing poverty, none of these arguments is especially persuasive.

First, parallel research in this PRI project shows that the changing fabric of our society requires new approaches to address new problems and new aspects of traditional problems. A related legal development is the trend to viewing poverty in relation to exclusion, in particular using a judicial test of exclusion from membership and participation in Canadian society, which has evolved as a litmus test for determining whether government policies violate equality rights. The exclusion test ensures that government policies respect the rule of law, are consistent with the values expressed in the Charter, and reflect the values contained in international instruments Canada has ratified. Much of the case law on this point has been rendered over the past decade.

Second, the courts should be a venue of last resort. Compliance with the rule of law and sensitivity to emerging norms is as much the business of the policy maker as it is of the judiciary. The issue of accountability for compliance with international norms is, in particular, a matter of concern. If international instruments are not intended for Canada then, of course, Canada should not sign them. As a matter of principle, the courts have repeatedly stated that adherence to international instruments signals Canada's intent to comply. As a matter of practice, adherence to standards that Canada has promoted and adopted should be a basic feature of the development of policy across legislative and non-legislative instruments.

References

Statues and Regulations

Canada

Canadian Charter of Rights and Freedoms, Part I of the *Constitution Act, 1982* (U.K.), 1982, c. 11.

Constitution Act, 1982, being Schedule B to the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c.11.

Constitution Act, 1867 (U.K.), 30 & 31 Victoria, c. 3, reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 5.

Quebec

An Act to combat poverty and social exclusion, S.Q. c. 61.

Authors and Reports Cited

Canada, PCO (Privy Council Office). 2001. Chapter 1.1, "Choosing the Right Tools to Accomplish Policy Objectives." Guide to *Making Federal Acts and Regulations*. 2nd ed. <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=E&doc=legislation/lmgcatalog_e.htm>.

CCSD (Canadian Council on Social Development). 2004. "What Kind of Canada? A Call for a National Debate on the Canada Social Transfer." <http://www.ccsd.ca/pr/2004/ social_transfer/st.htm>. Accessed April 28, 2004.

Eliadis, F. Pearl. 2004. "Normative Approaches to Policy: Integrating Legal Policy Perspectives." *Horizons* 6, no. 4. Ottawa: Policy Research Initiative.

Quebec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. 2002. Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemble nationale : Projet de loi No. 112 – Loi Visant à Lutter Contre la Pauvrete et L'Exclusion Sociale, September. <http://www.cdpdj.qc.ca/fr/publications/liste.asp?Sujet=48&noeud1=1&noeud2=6&cle=0>.

SRDC (Social Research and Demonstration Corporation). 2002. *Making Work Pay: Final Report on the Self-Sufficiency Project for Long-Term Welfare Recipients*. Ottawa, July.

St. Christopher House. 2004. "What Works When Income Doesn't? Income Strategies for Working-Age Adults." Project report, Spring. Unpublished; copy on file with author.

UNDP (United Nations Development Programme). 2002. *Human Development Report 2002*. <http://undp.org/annualreports/2002/ english>.

———. 2003. *Human Development Report, 2003*. <http://www.undp.org/annualreports/2003/english>.

UNOHCHR (United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights). 2002. *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. <http://www.eldis.org/static/DOC10335.htm>.

———. 2003. *Poverty: What Is Poverty?*

Notes

1 P. Eliadis would like to acknowledge the contribution of Leah Spicer, a law student at the University of Windsor, who assisted with the larger work from which this article was drawn. The views expressed herein are those of the author.

2 *An Act to combat poverty and social exclusion*, R.S.Q. c. 61.

3 Now divided into the Canada Health Transfer and the Canada Social Transfer.

4 See the discussion in SRDC (2002 at ES-5).

5 Section 15(1) of the Charter came into force in 1985 and provides:

> 15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

6 36. (1) Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to

> a promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;
>
> b furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and
>
> c providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.
>
> (2) Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

7 Recent case law suggests that the principal bar to a finding of poverty as an analogous ground under section 15 of the Charter may be more the result of the fact that no one has brought a convincing factual and historical record to court, as opposed to an inherent prohibition against poverty as ground for equality rights (see the recent decision from Ontario in the *Polewsky* decision).

Precarious Jobs and Social Exclusion

Key Issues and New Policy Directions

Andrew Jackson
Canadian Labour Congress

Social exclusion is often thought of primarily as an issue of low income, and there is no doubt that precarious jobs – low-wage jobs that carry a high risk of termination – are a major cause of low family incomes and poverty. However, good jobs are also important to social inclusion in the wider sense of contributing to an individual's ability to develop her or his talents and capacities, to participate actively in society and to enjoy a broad equality of life chances with fellow citizens. Precarious work is a key challenge for Canadian policy makers, because it condemns a significant proportion of citizens to lifelong exclusion from progressive job ladders and opportunities for skills development, and because these risks are concentrated among defined groups who face multiple sources of disadvantage, such as recent immigrants and lone parents. Precarious work is also highly gendered and undermines the goal of labour market equality between women and men (Vosko et al., 2003).

This article argues that precarious jobs are a key cause of social exclusion, and flags some policy directions based on European experience that may improve job quality at the bottom of the labour market. The first part of the article describes some of the major characteristics of precarious work in Canada today and the links to social exclusion. The second part outlines broad lessons that Canadians might draw from the social democratic labour market model found in some smaller European countries. These countries have achieved high rates of employment with low levels of precarious work. The final part offers concluding comments.

Precarious Work in Canada

By some measures, Canada did well on the job front over the whole cycle of recession and recovery from 1989 to today. The proportion of the adult population with jobs reached an all-time high in 2003, and was one of the highest in the world. Talk of a knowledge-based new economy is overblown, but there is indeed an ongoing shift toward jobs requiring higher levels of education and skills. These types of jobs, in turn, usually provide higher pay and greater job satisfaction, and have promoted more equal opportunities for women. However, the overall job picture is marred by serious flaws. Most notably, Canada has a high and rising incidence of precarious jobs, and such low-paying, unstable jobs have contributed to a significant increase in inequality that threatens social inclusion.

Over the past decade, real hourly wages and median annual earnings have been remarkably stagnant, especially for men. Gains in earnings at the middle and lower end of the income distribution have been meagre, and earnings inequality has increased significantly over the economic cycle. Statistics Canada data (2003) show that the top 20% of families, with average market incomes of $145,580 in 2001, took 45.6% of all market income in that year, up from 42.4% in 1989. This reflects increased polarization of individual earnings. As Saez and Veall (2003) reported, the earnings of the very top 1% have grown fastest. Their share of all individual income as reported on tax returns rose from 9.3% to 13.6% between 1990 and 2000. Overall, the gains that have been made since the

Andrew Jackson is a Senior Economist with the Canadian Labour Congress.

early 1990s are largely confined to the upper echelons of the income ladder, a group that already enjoyed a disproportionate share of earnings.

Rising market income inequality among families is partly driven by changes in the way people form families, but the main reason is increased inequality in the job market. Families down the income scale are more likely to be made up of people in lower-paid jobs, and are also more likely to be hit by unemployment at some time in a year. Recent studies show a significant widening of longer-term earnings differentials and life chances for Canadians in the 1990s (Beach et al., 2003). Certainly, a significant minority of workers have very unstable and low paid jobs, and many remain trapped in these jobs for long periods of time (Finnie, 2000; Janz, 2004). Large inequalities in the job market continue to exist between women and men, and have grown sharply between recent immigrants and other Canadians.

Looking more closely at these developments, data from the Labour Force Survey show that about one in four Canadian workers – one in five men and one in three women – are low paid, defined as earning less than two thirds of the national median hourly wage, or less than about $11 per hour in today's dollars. Of particular concern, about one in ten core working-age men age 25 to 54 and one in five core working-age women are low paid. Low-paid jobs are common in sales, service, and labouring occupations, even for full-time workers, while the high incidence of low pay in part-time and female-dominated private service jobs helps explain why women are at greater risk.

Data regarding precarious jobs are also of concern. Precarious jobs generally have a low hourly pay and a high risk of termination. Spells of unemployment in Canada average about four months and, in recent years, about one in eight workers has been unemployed at least once in the year. That risk is highly concentrated among persons with lower levels of education who normally earn lower than average wages when they are employed. Precarious jobs also provide very limited, if any, access to progressive career ladders and workplace training. Dead-end jobs held by many women, recent immigrants, Aboriginal people, and persons with disabilities do not help people develop the skills and capacities they need to access better jobs, embark on lifetime career ladders, and better handle labour market risks, such as permanent layoffs due to economic change.

Precarious jobs provide very limited, if any, access to progressive career ladders and workplace training.

A precarious job does not necessarily mean poverty and exclusion. Some adult precarious workers are cushioned from poverty by the earnings of a spouse, and poverty is often the result of family breakdown and labour market exclusion rather than low earnings. However, precarious work is a significant and growing cause of Canadian poverty today. Working-poor lone parents and families cycle in and out of poverty depending on how many weeks of work they get in a year and at what wage. A single person in a large urban centre has to work more or less full time in a full-year job and earn about $10 per hour to escape poverty (i.e., be above the pre-tax, low-income cut-off line.) The threshold is obviously higher if a single earner has to support a child or a non-working spouse. A two-adult family with children has to put in about 75 weeks of work a year at $10 per hour to get above the poverty line. Minimum wages are far too low in all provinces to put working poor families, even those with full-time, full-year jobs, above the poverty line, and even $10 per hour, full-time, full-year jobs supplemented by government income supports leave most families in larger cities at risk (NCW, 2004).

Social programs and progressive income taxes can and do significantly lessen earnings-driven differences of family incomes. However, the redistributive role of taxes and transfers among the working-age population has been eroded by cuts to Employment Insurance and social assistance entitlements. Additionally, it will be very difficult to prevent increased income inequality and promote a more inclusive society if earnings inequality continues to increase.

From the perspective of social inclusion, it is disturbing that incomes in Canada after taxes and transfers became markedly more unequal between 1989 and 2001 after remaining stable over previous economic cycles. There can be no genuine equality of opportunity if there are very

large differences in family economic circumstances. Key outcomes, such as health, are closely linked to relative and not just absolute income. In relatively equal countries like Sweden, differences in life expectancy, health, literacy, education, and other key indicators of well-being between different sections of the population are much narrower than those in Canada, and gaps in Canada have hitherto been narrower than in the United States (Jackson, 2000). For all the talk of the United states as the land of opportunity, life chances, as measured by the chances of a child from a lower-income family climbing the income ladder, are lower than in Canada, and are highest in the more egalitarian Scandinavian countries (Fortin and Lefebvre, 1998). It is to those countries that we should pay greater attention.

Limiting Precarious Work: Learning from Social Democratic Models in Europe

As Smeeding (2002) noted, high-equality countries, such as Sweden, tend to be that way, because of generous social programs and because the primary distribution of income by the job market is fairly equal. There are limits in the extent to which social transfers can compensate for labour market-driven inequality, and changes to how the job market itself works must be part of the policy response to social exclusion.

The experience of Scandinavian social democracy in the 1990s suggests a combination of high employment, relatively equal wages, and real opportunities for workers in traditionally low-wage, dead-end jobs is possible. The International Labour Organization and the European Commission both recently highlighted the experience of Denmark as suggestive of a labour market model which promotes high levels of socially inclusive employment, undermining the dismal view of many orthodox economists that there is an inevitable trade-off between job creation and higher quality jobs (Auer, 2000; ILO, 2003; EC, 2002).

Canadian policy makers should view higher minimum wages and policies to support the extension of collective bargaining to low-wage, private service workers in a much more positive light than is generally the case.

Denmark, Sweden, and the Netherlands all had good records of job creation and economic growth in the 1990s, with a very low incidence of low-wage work compared to North America. This suggests a different model is possible, even if it is not necessarily easy to create.

The relative success of these countries in creating higher-quality jobs and high levels of employment has been accomplished by:

- regulating the labour market to create a wage floor and a low level of wage inequality;
- keeping the non-wage costs of employment low by providing social and economic security primarily through public programs financed from general taxation;
- providing significant investment in active labour market policies to upgrade the skills of those at greatest risk of engaging in precarious employment; and
- building a distinct kind of post-industrial service economy, based on a large non-market sector and high productivity private services.

The results of this approach differ markedly from those in North America. In the mid-1990s, about one in four full-time workers in Canada (23.7%) as well as in the United States were low paid – defined as earning less than two thirds of the median national full-time wage – compared to just one in twenty workers (5.2%) in Sweden, and only one in eight in Germany (OECD, 1996). The distribution of wages in many European countries is more compressed than in North America, mainly because the wages of even private-sector service workers in smaller firms are set by collective bargaining or by the extension of union wage agreements to all workers in a sector. Advanced industrial countries differ little in terms of the big structural forces shaping job markets, such as international competition and technological change, but labour market institutions still significantly shape outcomes for workers (OECD, 1996, 1997; Aidt and Tzannatos, 2003; Freeman and Katz, 1995).

At the micro-economic level, both individual workers and firms benefit. The conventional view is that imposing decent wages for lower-skilled workers destroys jobs but, in fact, higher wages can work in a positive way by raising productivity and job quality. The fact that employers are under pressure to pay good wages will lead them to invest more in capital equipment and in training than would otherwise be the case. Wage floors can

lower worker turnover and increase experience and skills, reducing employer costs. A common wage standard can also take wage costs out of the competitive equation. If all employers pay the same wage and benefit package, firms must compete with one another on the basis of non-labour cost issues, such as quality and customer service, which require more skilled workers.

For all of these reasons, Canadian policy makers should view higher minimum wages in Canada and policies to support the extension of collective bargaining to low-wage, private service workers (with current unionization rates of well under 10%) in a much more positive light than is generally the case.

Social democratic countries, such as Sweden and Denmark, have boosted job creation in ways that do not depend on low wages. Employers are expected to provide decent wages, working conditions and training but, unlike many high unemployment European countries such as Germany, they are not expected to fund social programs and benefits in a major way. Unlike Canada, pensions and extended health benefits are provided mainly through government programs. Paying for social programs and pensions from general taxes rather than from payroll taxes or from firm-level welfare plans keeps total labour costs under control. This approach also narrows differences between core workers with good benefits and precarious workers with no benefits. The lesson for Canada is to build gradually on medicare by extending the reach of public health plans and of public pensions.

The Scandinavian countries have long emphasized employment security rather than job security, now termed "flexicurity." This means firms can hire and lay off workers fairly easily, but governments have the responsibility to promote full employment. Additionally, governments with employers and unions have the joint responsibility to promote training and run meaningful and effective labour market policies. This means non-standard forms of employment are accepted, so long as wages and opportunities for training are non-discriminatory (as specified in the European Union directive on part-time work).

To support this approach, the Scandinavian countries invest heavily in public education, and in workplace training and active labour market policies to promote labour adjustment and lifelong learning. Remarkably, the Danish government spends five times more than Canadian governments on public training programs, even though the unemployment rate in the two countries is similar (Madsen, 2003). Training for the unemployed and workers in precarious employment helps equalize access to job opportunities and creates a base for higher-quality jobs. Training can be a real force for better jobs in normally low-wage private services by enabling employers to pursue business strategies requiring higher skills and lower-skilled workers to climb job ladders.

There has been scepticism in Canada about the effectiveness of skills training for vulnerable workers, but research increasingly shows that turning the rhetoric of lifelong learning into real opportunities for lower-paid workers yields major benefits in terms of job quality (ILO, 2003; Madsen, 2003; OECD, 2004). Applebaum et al. (2003) supported these positions through detailed case studies of jobs in traditionally low-wage sectors being significantly improved through a combination of higher skills and employer strategies that take advantage of those skills. With these findings in mind, governments in Canada should re-evaluate their positions regarding the potential benefits of training for vulnerable workers.

Finally, differences among advanced industrial countries regarding the structure of post-industrial employment are informative. These differences largely depend on the extent to which child and elder care and other community services have been assumed by the market or by the state. When the option of state and not-for-profit service delivery is chosen over delivery by market actors, the result is often the creation of more skilled and well-paid jobs, particularly for women. The associated choice of higher taxes for public services also means households have less after-tax income for consuming private services, resulting in fewer low-quality service sector jobs (Esping-Anderson, 1999; Pierson, 2001). Strikingly, one in six of the total working-age population in Canada and the United States is employed in the normally low-wage retail trade, restaurants, and accommodation sectors combined, compared to just one in ten in Sweden and Denmark (Scharpf and Schmidt, 2000, Data Appendix, Vol. I). High wages may squeeze private consumer services, but not necessarily at the cost of total employment, a finding that demands a re-evaluation of current government policies.

Conclusions and Lessons for Canadians

The experience of a few European countries, such as Denmark, Sweden, and the Netherlands, tells us it is possible to have high levels of

high-quality employment, and there is no inevitable trade-off between job quantity and job quality. In the Scandinavian countries examined, a high wage floor and a very low incidence of low-paying and dead-end jobs have not precluded strong job growth, even in private services. Subsequently, it is the position of Canadian labour and anti-poverty groups that a similar wage floor in Canada is part of the answer to precarious work. This floor will be most effective when combined with public policies that raise the skills of workers and encourage employers to pursue high-skill strategies. Last, high levels of social services, financed from general taxes, can also make a positive contribution to high-quality, post-industrial employment.

Canada is a diverse and rather individualistic society, but Canadians also take pride in having created a more inclusive society than in the United States. Many elements of the new European models, such as strong unions, a large social sector, and social partner involvement in policy making exist in Quebec and, to a lesser degree, in other provinces. Canada is highly integrated with the heavily deregulated United States labour market, but this does not make impossible political projects linked to values of equality, inclusion, and solidarity. Ultimately, the challenge is to show how elimination of precarious work will promote social inclusion and help build a more productive economy.

(The arguments of this paper are developed at much greater length in Andrew Jackson, *Work and Labour in Canada: Critical Issues*, forthcoming from Canadian Scholars' Press in Spring, 2005.)

References

Aidt, Toke, and Zafiris Tzannatos. 2003. *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*. Washington: The World Bank.

Applebaum, Eileen, Annette Bernhardt, and Richard J. Murnane, eds. 2003. *Low Wage America*. New York: Russell Sage Foundation.

Auer, Peter. 2000. *Employment Revival in Europe: Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*. ILO. Geneva.

Beach, Charles, Ross Finnie, and David Gray. 2003. "Earnings Variability and Earnings Stability of Women and Men in Canada: How Do the 1990s Compare to the 1980s?" *Canadian Public Policy*, XXIX Supplement.

Esping-Anderson, Gosta. 1999. *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford University Press.

EC (European Commission), Employment and Social Affairs. 2002. *Employment in Europe*.

Finnie, Ross. 2000. *The Dynamics of Poverty in Canada*. C.D. Howe Institute.

Fortin, Nicole, and Sophie Lefebvre, eds. 1998. "Intergenerational Income Mobility in Canada." In *Labour Markets, Social Institutions and the Future of Canada's Children*, by Miles Corak. Statistics Canada.

Freeman, Richard B., and Lawrence F. Katz, eds. 1995. *Differences and Changes in Wage Structures*. The University of Chicago Press.

ILO (International Labour Organization). 2003. *Decent Work in Denmark: Employment, Social Efficiency and Economic Security*.

Jackson, Andrew. 2000. *The Myth of the Equity-Efficiency Trade-Off*. Canadian Council on Social Development.

Janz, Teresa. 2004. *Low Paid Employment and Moving Up*. Statistics Canada, Income Research Paper.

Madsen, Per Kongshoj. 2003. "'Flexicurity' Through Labour Market Policies and Institutions in Denmark." In *Employment Stability in an Age of Flexibility*, ed. Peter Auer, and Sandrine Cazes. International Labour Office. Geneva.

NCW (National Council of Welfare). 2004. *Income for Living?* Spring, 2004.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 1996. "Earnings Inequality, Low Paid Employment and Earnings Mobility." *Employment Outlook*.

———. 1997. "Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining." *Employment Outlook*.

———. 2004. "Improving Skills for More and Better Jobs. Does Training Make a Difference?" *Employment Outlook*.

Pierson, Paul, ed. 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.

Saez, Emmanuel, and Michael Veall. 2003. *The Evolution of High Incomes in Canada, 1920 to 2000*. National Bureau of Economic Research Working Paper.

Scharpf, Fritz, and Vivien Schmidt, eds. 2000. *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. I, From Vulnerability to Competitiveness*, and *Vol. II, Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford University Press.

Smeeding, Timothy. 2002. *Globalization, Inequality and the Rich Countries of the G-20: Evidence from the Luxemburg Income Study*. Luxemburg Income Study Working Paper No. 320. July.

Statistics Canada. 2003. *Income in Canada*. Catalogue 13F0022XCB.

Vosko, Leah, Nancy Zukewich, and Cynthia Cranford. 2003. "Precarious Jobs: A New Typology of Employment." *Perspectives on Labour and Income*. Statistics Canada.

Poverty and Inner-City Education

Ben Levin
University of Manitoba[1]

Numerous studies have consistently shown that the strongest single predictor of educational achievement and attainment is the socio-economic status (SES) of the student's family. Thus, children in inner-city areas, characterized by low SES, face significant obstacles to educational success, with concomitant threats to other important life outcomes: employment, income, health, longevity, and civic participation.

Concern about inner-city education is not new, yet this long-standing concern hides a range of ideas about the nature, causes, and potential remedies for the problems of education in our cities.

Causes of and Remedies for Poverty

Thinking about the nature and causes of poverty tends to fall into one of two broad camps. One sees poverty as a shortcoming of individuals who will not or cannot do what is required to maintain a reasonable life. In this view, poverty is often a moral failing, and measures to provide extra supports to poor people likely encourage slothfulness and a lack of initiative, thus making the problem worse.
A second view holds broadly that poverty arises mainly from systematic inequities in the economy and society, and is largely the result of forces beyond the control of individuals, such as the lack of work, low wages, or discrimination. Alleviating poverty is, therefore, seen as requiring either or both (there is disagreement on this point) extra supports to families and individuals, or structural changes in the economy and society. Public opinion and government policy tend to oscillate between these two positions.

Ideas about solutions to, or strategies for, addressing issues of poverty are largely shaped by people's ideas about causes. The range of solutions or strategies falls into four broad categories. One set of policies provides some basic level of income and other supports for poor people through social assistance, minimum wages, tax credits, or a range of other vehicles. Many of these policies have little or no ameliorative element. They are simply designed to try and make life bearable, or at least possible, for people who are otherwise destitute.

Another set of strategies is intended to support greater individual effort by poor people. Examples include both positive incentives (e.g., support for training and education, savings plans, targeted programs) and negative incentives (e.g., denial of various benefits for non-employment). These strategies are based on a model of poverty as being largely the result of individual problems or incapacities.

A third, less frequently used set of strategies aims less at individuals and more at neighbourhoods or communities. Initiatives in this category derive from the belief that poverty is largely a result of structural factors rather than individual choices, and must therefore be addressed by trying to change structures, especially at the local level. Examples include economic development initiatives, neighbourhood action groups, school improvement, and employment creation.

Finally, anti-poverty strategies may be developed at the macro-social level. If the basic theory is that overall prosperity is the best way to reduce poverty – an idea that has been very powerful in mainstream thinking – then efforts to reduce unemployment or stimulate

[1] At the time of writing, Ben Levin was a professor in the Faculty of Education at the University of Manitoba.

overall economic growth, even including tax cuts, could be seen as the primary policy levers to be used.

The Role of Education in Anti-Poverty Efforts

While more education is clearly linked to desirable life outcomes, these outcomes vary a great deal, even among those with similar levels of education. The last 20 years have shown that countries can simultaneously have increasing levels of education and increasing levels of economic and social inequality.

Some argue that it is unreasonable to expect schools to overcome, to any significant extent, the powerful social and economic forces that create and sustain inequality.

Still, efforts to encourage poor individuals to improve their situation often have the acquisition of more education as central to opening up other opportunities (though in practice many poverty support programs put substantial barriers in the way of people who want to return to education). Initiatives at the community level often involve efforts to improve education, whether in the schools or through extension into adult education or early childhood development. However, some community advocates see schools as part of the establishment that oppresses the poor, and are suspicious of school efforts given the evident failure of existing educational provisions to make large changes in patterns of inequality. Other research shows the ways in which schools sometimes support or even exacerbate social inequalities (e.g., Natriello et al., 1990).

At the macro-policy level, the importance of education to overall economic growth and prosperity has become an article of faith among governments and other agencies. Whether the rhetorical commitment is matched by active educational policy is quite another matter. Many jurisdictions, including Canadian provinces, have actually reduced the level and proportion of public resources flowing to public schools and post-secondary education, while early childhood development and adult education remain marginal to the overall educational enterprise in terms of policy, institutional structures, and resources.

Inequities in Schooling: The Achievement Gap

How big a problem do we have in urban education in Canada? Levels of child poverty in Canada remain very high by international standards (Bradbury and Jäntti, 2001). The Campaign 2000 Coalition reported that despite the commitment by Parliament to end child poverty, between 1989 and 1999 the number of poor children in Canada rose by 39%, including a large increase in families with at least one person in full-time employment.

In an analysis of students at-risk in Canada, Levin (2004) concluded that several different measures – poverty, high school dropouts, and the vulnerability index created from the National Longitudinal Study of Children and Youth (NLSCY) – all led to a similar conclusion that about 25% of students in Canada has some notable level of risk with about 10% to 15% likely to face serious challenges. However, these risk factors are not evenly distributed geographically. In high-poverty communities, the levels of challenge could be much higher. It is well known that Aboriginal school completion rates remain much lower than those for other Canadians.

Evidence on student outcomes shows that gaps in achievement remain substantial in Canada, and socio-economic status is an important factor in those gaps. Willms' (2003) analysis of data from the NLSCY showed that socio-economic status has substantial effects on children's educational skills, and these effects are stronger in communities with high overall levels of poverty. The Program for International Student Assessment (PISA)[2] study also found large gaps between the top and bottom performing 15 year olds in Canada. Moreover, these gaps grow over time. Data from the Manitoba Centre for Health Policy (MCHP) showed huge disparities in results on the Grade 12 provincial examinations for students coming from the poorest parts of Winnipeg (Brownell et al., 2004).

An important issue is whether schools in poor neighbourhoods suffer systematically, as they do in many places in the United States, from poorer facilities, less qualified teachers, and generally weaker levels of resourcing. Impressionistic evidence would suggest this is not the case in Canada, because financing tends to be more equal across school districts.

How Much Can Schools Do?

Schools are often seen as vital contributors to efforts to reduce poverty and achievement gaps. Some argue that it is unreasonable to expect schools to overcome, to any significant extent, the powerful social and economic forces that create and sustain inequality. Another line of argument is that the target and demand must be for schools to do much more than they have in the past to equalize opportunities for poor children. Any other position is defeatist and allows schools to make excuses for poor performance. Advocates of higher expectations for schools point out that school results vary enormously even within similar SES communities, suggesting some schools are managing to produce much better outcomes.

How much improvement in student outcomes might reasonably be expected given sustained efforts by schools in high poverty areas? Teddlie and Reynolds (2001) suggested that 10% to 15% of the variation in pupil outcomes is attributable to all the things schools do (or do not do). However, this does not mean we can necessarily improve outcomes by this amount through changing school practices. Their estimate might be close to a ceiling on what is possible by way of school improvements.

Various studies examined schools that seem to be doing better than expected. These studies typically noted features of these successful schools, such as a common vision, high expectations for students, strong leadership focused on student success, use of data to guide planning, and strong ties with the community. However, schools making the greatest gains are, by definition, untypical. A reading of the literature on various forms of deliberate school improvement work indicates gains in student outcomes are quite modest in most schools, even after extensive efforts over several years. Moreover, the improvement process will often be more difficult in schools in challenging circumstances, because such schools face higher staff and pupil turnover, lower levels of overt parent support, and a history of lack of success. Recent US evidence (Bracey, 2004) showed that sustained improvement over time in high-poverty schools is rare, despite claims by studies of exceptional schools.

Conceptualizing Strategies to Address High Levels of Poverty in Schools

Over the years, schools and school systems adopted a variety of measures to address equity concerns. Indeed, there is very little in the current lexicon of school supports that was not advocated in the 1960s and early 1970s, if not well before that. The measures taken can be thought of as falling into three categories. The first includes in-school changes in programming or supports, such as feeding or clothing students, mounting special programs, greater outreach to parents, and whole-school reforms in teaching and learning. The second category includes system measures designed to provide positive or negative incentives for better performance, such as testing of students and teachers, choice of schools, and extra funding or other financial incentives tied to performance. The third category includes measures to extend the scope of schooling into other areas, such as early childhood, adult education, and community economic development.

This kind of general categorization understates the importance of local context. The nature of poverty and the kinds of challenges it presents to schools vary from one community to another across Canada. These differences suggest that strategies and approaches by the schools also need to be different.

What do we Know about Efforts by Schools?

In all categories, most efforts at any level to address needs in high-poverty schools have been short term and on the margins of the basic enterprise of schooling. The same proposals reappear regularly, but do not seem to affect mainstream schooling processes. Ideas from 40 years ago, such as integrated services, community development, or parental involvement, are once again being advocated.

We do not have a good base of evidence as to the impact of these various measures. For example, there is very little evidence on the impact of initiatives, such as feeding children or providing additional counselling. It seems reasonable to think there would be effects from ensuring children eat properly, are dressed warmly, or have access to programs that give some recognition to their language or culture. The limitation of all these programs is that they do not directly address academic achievement so, while probably important, they are unlikely to make the necessary difference in outcomes.

Another common response of schools to poverty has been the development of a whole range of special or targeted programs. Many such programs create separate classes or teaching arrange-

ments for children and youth seen to be at risk. These approaches are adopted largely because they are the least disruptive to existing arrangements and, in many cases, are supported by specific funding programs.

Once again the empirical evidence on outcomes is weak but, on the whole, research evidence does not support segregated or withdrawal programs as effective interventions (Knapp et al., 1995).

Current thinking on effective school change tends to focus on basic approaches to teaching and learning, and to student-teacher relationships. Some researchers think changes in regular classroom practices are key.

> [A]chievement in school is made more likely when: teachers teach for mastery; curricula are relevant to students' present and future needs; authentic assessment practices are used; democratic classrooms are created where students contribute to the rule-making and governance; rational, humane and consistent behaviour management techniques are adopted; teachers are warm, approachable, fair and supportive and a range of ways of being successful are made available to students (Howard et al., 1999, p. 316).

In the PISA 2000 study, more motivated students did better regardless of their background or the school's teaching.

Changing mainstream programs is a relatively new approach. The more popular changes include the creation of teacher advisory systems in secondary schools to try to ensure stronger adult-student connections and the use of new approaches to early literacy in elementary schools including Reading Recovery and balanced literacy. Schools may also need to distribute resources differently in high-need communities. However, these changes in the everyday nature of school activities and, especially, in the work of teachers are not easy to do and may challenge current practices. Many studies evaluating large-scale efforts to improve schooling for at-risk students show how hard such changes are to make and sustain.

Some of what are known as whole school reform models offer evidence of positive effects, such as Success for All,[3] the School Development Program, or Accelerated Schools, but are still controversial, partly because of their reliance on test score results as the main criterion, and partly because the number of truly independent evaluations of most programs remains small. A massive effort in England through the National Literacy Strategy and National Numeracy Strategy included additional funding, supports, incentives, and accountability pressures. Test scores improved rapidly in the first few years, but since then have stayed flat at levels below the targets, raising concerns about whether these strategies could raise achievement to desired levels (Earl et al., 2003a).

Extending the Scope of Schooling

Almost all the literature on education and poverty assumes that anti-poverty work should take place primarily in schools. Yet the discussion of the limits of school improvement raises the possibility that schools may not be the most efficacious sites for efforts to improve and equalize educational outcomes. The most significant impact on student outcomes may come from other measures, such as reducing lead poisoning from substandard housing, reducing the incidence of fetal alcohol syndrome, or ensuring that children in isolated communities get an adequate diet.

There is at least some awareness in many inner-city settings of the need to take a broader approach as evidenced by efforts over many years to include early childhood, adult education, parental involvement, and community development in school programs.

Many intervention programs in inner cities have focused on the preschool years. Although there is a strong belief that early intervention will create significant improvements in outcomes, the evidence is actually not so straightforward (Bradley and Whiteside-Mansell, 1997). Preschool appears to be an important area for action, but not sufficient in itself. Canada lags behind many other countries in its effort and infrastructure to support very young children. On a per child per year basis, schools in Canada get about six times more public funding than do various programs for very young children. Moreover, the infrastructure that does exist for early childhood in Canada and many other countries is largely at ages three to five, whereas both need and impact appear greater when children are even younger.

Adult education is another promising area in high-poverty communities, especially for adults with low levels of formal education, because improving the skills of adults usually also improves the lives of the children in their care. The development of a

network of adult learning centres in Manitoba illustrates the extent to which adult participation is connected to desires to assist their children in being more successful in school. Although many school systems in Canada operate adult learning programs, support for such programs by provinces and school systems tends to be very modest, and programs often lack a solid base in policy that would promote wider accessibility and high quality.

Parental involvement has been recognized increasingly as an important element in building school success. Educators may tend to blame parents for children's problems and seek to counteract the influence of parents. The inability of such an approach to work should be evident based on its abject failure in Aboriginal education in Canada. The stresses in children's lives are intimately connected to the conditions of their parents, which means schools have no choice but to try to build strong connections with parents. We have learned a great deal more in recent years about how to build these connections, including how to work effectively with parents who may themselves be struggling. However, with very few exceptions, the development of parent involvement in schools in Canada is a poorly resourced, add-on activity that is well down on the priority list of schools. Combining early childhood and adult education leads to what are called two generation programs (Dunst and Trivette, 1997). The US National Governors' Association,[4] for example, advocates family literacy programs that involve parental support for children's literacy and school support for parent learning.

Schools may need to look at ways to participate in larger efforts to build strong communities by, for example, hiring local people, purchasing goods and services locally, and supporting community efforts to improve housing or create jobs. Such strategies have considerable promise, but are not often attempted for a range of reasons.

Schools may need to look at ways to participate in larger efforts to build strong communities by, for example, hiring local people, purchasing goods and services locally, and supporting community efforts to improve housing or create jobs.

Another often-advocated strategy is the integration of various educational and social services through the school to make services more available to those requiring them. Efforts to implement integrated service models go back to the beginnings of public schools. While the idea has an intuitive appeal, like many institutional changes, it is very hard to do effectively and sustain over time (Volpe, 2000).

One should avoid developing an excessively pessimistic conclusion from all this information. In particular, the evidence reviewed does not suggest that spending money on efforts to improve high-poverty schools is a poor strategy. As one group of researchers put it:

> The fact is that there is virtually no evidence of the consequences of colossal increases in the educational resources to which disadvantaged children are exposed, because this strategy has never been systematically adopted (Natriello et al., 1990, p.192).

Conclusion

Everything we know about poverty and education tells us that it has been very difficult to make any lasting change in the link between children in poverty and poor educational outcomes. Despite huge efforts by many people in schools, children who grow up in our inner cities are still at much higher risk for a whole series of adverse outcomes. We do not have enough evidence to know how schools might be able to compensate for these disadvantages. This paper has suggested that current expectations for schools are probably unrealistic, and our strategies may need re-examination. At the very least, we would benefit from a broader discussion about what steps might be most useful and most feasible.

References

Anderson, L., and L. Pelliger. 1990. "Synthesis of Research on Compensatory and Remedial Education." *Educational Leadership* 481 (September): 10-16.

Barnett, W. 1996. *Lives in the Balance: Age-27 Benefits-Cost Analysis of the High/Scope Perry Preschool Program*. Ypsilanti, MI: High/Scope Press.

Bracey, G. 2004. "The Trouble with Research, Part 2." *Phi Delta Kappan* 85, no. 8: 635-636.

Bradbury, B., and M. Jäntti. 2001. "Child Poverty Across Twenty-Five Countries." In *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*, ed. B Bradbury, S. Jenkins, and J. Micklewright. Cambridge: Cambridge University Press/UNICEF, pp. 62-91.

Bradley, R., and L. Whiteside-Mansell. 1997. "Children in Poverty." In *Handbook of Prevention and Treatment with Children and Adolescents: Intervention in the Real World Context*, ed. T. Ammerman and M. Hersen. New York: John Wiley and Sons, pp. 13-58.

Brownell, M., N. Roos, R. Fransoo, A. Guevremont, L. MacWilliams, S. Derksen, N. Dik, B. Bogdanovic, and M. Sirski. 2004. "How Do Educational Outcomes Vary with Socioeconomic Status?" Winnipeg: University of Manitoba Centre for Health Policy. <www.umanitoba.ca/centres/mchp>.

Coleman P., and J. Collinge. 1998. *Parent, Student and Teacher Collaboration*. Thousand Oaks, CA: Corwin.

Dodge, D. 2003. "Human Capital, Early Childhood Development, and Economic Growth: An Economist's Perspective." Speech at Sparrow Lake, May 2003.

Dunst, C., and C. Trivette. 1997. "Early Intervention with Young At-Risk Children and Their Families." In *Handbook of Prevention and Treatment with Children and Adolescents: Intervention in the Real World Context*, ed. T. Ammerman, and M. Hersen. New York: John Wiley, pp. 157-180.

Earl, L., N. Watson, B. Levin, k. Leithwood, M. Fullan, and N. Torrance. 2003a. *Watching and Learning 3: Final Report of the OISE/UT Evaluation of the Implementation of the National Literacy and Numeracy Strategies*. Prepared for the Department for Education and Skills, England. Toronto:OISE/University of Toronto. <www.standards.dfes.gov.uk/literacy/publications>.

Howard, S., J. Dryden, and B. Johnson. 1999. "Childhood Resilience: Review and Critique of Literature." *Oxford Review of Education* 25, no. 3.

Hunter, H. 2000. "In the Face of Poverty: What a Community School Can Do." In *Solutions that Work: Fighting Poverty in Winnipeg*, ed. J. Silver. Winnipeg: Canadian Centre for Policy Alternatives, pp. 111-125.

Knapp, M., P. Shields, and B. Turnbull. 1995. "Academic Challenge in High-Poverty Classrooms." *Phi Delta Kappan* 76, no. 10: 770-776.

Levin, B. 1995. "Education and Poverty." *Canadian Journal of Education* 20, no. 2: 211-224.

———. 2003. "Approaches to Policy for Equity in Lifelong Learning." Paper prepared for the OECD, Paris.

———. 2004. "Students at Risk: A Review of Research." Paper prepared for The Learning Partnership, Toronto.

McCain, M., and J. Mustard. 1999. *Early Years Study*. Toronto: Publications Ontario.

Natriello, G., E. McDill, and A. Pallas. 1990. *Schooling Disadvantaged Children: Racing Against Catastrophe*. New York: Teachers College Press.

Teddlie, C., and D. Reynolds. 2001. "Countering the Critics: Responses to Recent Criticisms of School Effectiveness Research." *School Effectiveness and School Improvement* 12, no. 1: 41-82.

Volpe, R. 2000. "What Have We Learned Documenting and Evaluating School-Linked Services for Children and Youth at Risk?" Paper presented to the Pan-Canadian Education Research Agenda, Ottawa. April. <www.cmec.ca>.

Willms D. 2003. *Ten Hypotheses about Socioeconomic Gradients and Community Differences in Children's Developmental Outcomes*. Report SP-560-01-03E. Applied Research Branch, Human Resources Development, Canada, February.

Notes

1 This paper is part of a larger research project on poverty and inner-city education, conducted by Ben Levin and Jane Gaskell, and funded by the SSHRC. Further details and references can be obtained by contacting either author.

2 <www.pisa.gc.ca>.

3 <www.successforall.net>.

4 <www.nga.org>.

BOOKMARK

Social Networks, Social Capital and Social Exclusion

"Policy-makers and practitioners have become aware over the years that the unit of their concern is neither the isolated individual nor a theoretically bounded group such as a household or a community. Themes of interdependence and interconnectedness have come to the fore in recent exchanges between researchers and policy-makers, especially in the investigation of social exclusion. The three terms 'social network', 'social capital' and 'social exclusion' (and 'inclusion') are linked in a variety of complex and interesting ways and all of the work reported here focuses, with different degrees of emphasis, on these interchanges."

"The chapters included bring together:

- an overview of the social network literature, summarizing the main sociological arguments and traditions;
- a review of the range of social phenomena which social networks seek to explain;
- examples of quantitative and qualitative studies using a broad network approach; [and]
- a discussion of the implications for social and public policy of a network perspective."

Chris Phillipson, Graham Allan, and David Morgan, eds. 2004. *Social Networks and Social Exclusion: Sociological and Policy Perspectives*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing. Quotes from the Introduction.

Canada's Working Poor

Dominique Fleury and Myriam Fortin[1]
Social Development Canada

Introduction

In industrialized countries, it is widely accepted that anyone with paid employment should be able to earn a decent living and support a family. But for some Canadians, having at least one employed person in the family is no guarantee against low income. By the 1960s, studies were already showing that a large percentage of low-income persons were in families with at least one worker exerting a significant work effort. For the past few years, the United States and several European nations have been trying to better understand the situation facing their low-income workers. In Canada, however, the few studies that have examined this subject have focused more on low-paid workers, thereby emphasizing labour market characteristics. However, there has been a renewed interest in low-income workers following the massive restructuring of social assistance in the 1990s and the accompanying reduction in the number of social assistance recipients (an average decrease of 40.6% between 1994 and 2002).[2] This article offers a look at the circumstances facing Canada's working poor.

The most striking observations are that low-paid workers face a very different situation from low-income workers, and that family circumstances have more to do with their low incomes than the labour market. In fact, most low-paid workers do not have a low family income. (In 2001, only 24% of low-paid workers lived in a low-income situation.) In general, family circumstances play a bigger role in determining low income than the fact that an employed person may not work many hours. (On average, low-income workers worked about the same number of hours as those who did not have a low family income in 2001.) In Canada, in particular, a worker with a significant work effort is particularly vulnerable to low income if he or she is the only person meeting the family's financial needs, and this vulnerability increases with the number of dependent children. Consequently, possible policy options to assist low-income workers could vary greatly from those to assist low-paid workers.

Distinguishing Between "Low-Income Workers" and "Low-Paid Workers"

One of the main difficulties in studying low-income workers is defining who they are. It's not a simple matter since it involves the interplay of two usually distinct fields of study: work (which focuses on the individual) and low income (which focuses on the family). There is a great deal of confusion about low-paid workers and low-income workers. Low-paid workers are individuals whose work effort is high, but whose earnings are low. However, they are not necessarily low-income workers if their needs are met only through their own earnings as well as those of other family members. In Canada, a person who works full time throughout the year for minimum wage is considered a low-paid worker.[3] However, if this person lives with a spouse who earns $100,000 a year, for example, he or she is obviously not in a low-income situation and could not be considered a low-income worker. The data show that slightly more than three out of four low-paid workers did not have a low family income in 2001.[4] A low-income worker, therefore, is a person whose work effort is high throughout the year, but whose family income is below the low income cut-off.[5]

Dominique Fleury is a Research Analyst and Myriam Fortin is a Senior Policy Analyst, both with Research and Qualitative Analysis Division of Social Development Canada.

FIGURE 1

Number of Low-Income Persons and Low-Income Workers in the Target Population in 2001 (Aged 18-64, Non-Full Time Students)

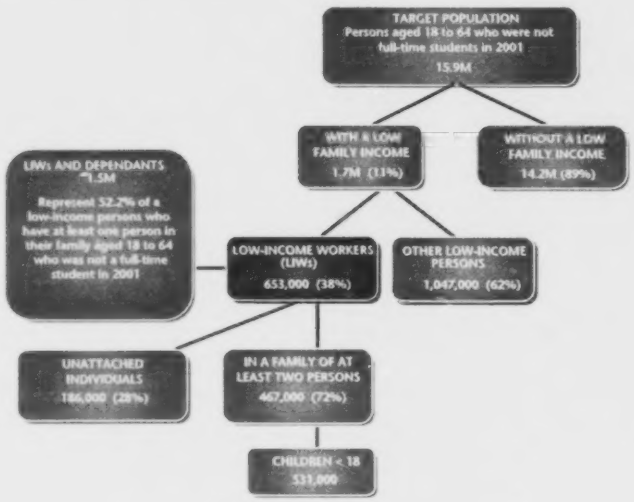
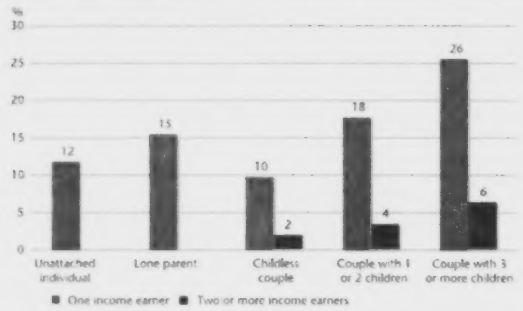


FIGURE 2

Predicted Probability* of Low Income Among Workers, According to Type of Family and Numbers of Income Earners in 2001



Note:

* The predicted probabilities are derived from computerized regression outputs following estimations of the specific impact of each variable in the low-income probability model for workers.

Profile of Low-Income Workers in Canada – 2001

Number of Low-Income Workers and Dependants

In 2001, there were 653,000 low-income workers in Canada and 1.5 million persons directly affected by low income, more than one third of whom were children under the age of 18. This group of 1.5 million represented more than 50% of all low-income persons in Canada.

Work Effort of Low-Income Workers

In 2001, most low-income workers demonstrated a significant work effort: 76% of them stated they had had 1,500 hours or more of paid work during the year. This percentage is slightly lower than that of workers who were not in a low-income situation in 2001 (88%). However, the average number of hours of work by low-income workers was very close to that of other workers[6] and even slightly higher (2,090 hours compared to 2,050 hours in 2001).

Labour Market Conditions for Low-Income Workers

On average, low-income workers had less favourable working conditions than other workers despite a similar work effort. The hourly wage of low-income workers was well below that of workers who did not have a low family income in 2001 ($12/hour compared to $19/hour). The average hourly wage of low-income workers was also much higher than the minimum wage in effect in all the provinces in 2001. Therefore, the minimum wage would have to increase substantially to have a significant impact on reducing the number of low-income workers in Canada.

FIGURE 1

Number of Low-Income Persons and Low-Income Workers in the Target Population in 2001 (Aged 18-64, Non-Full Time Students)

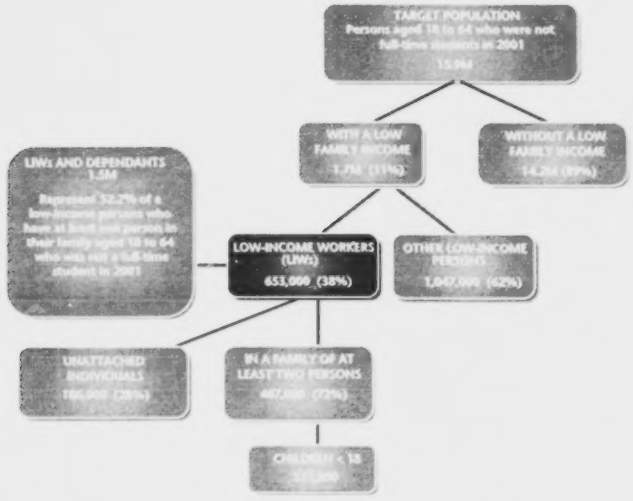
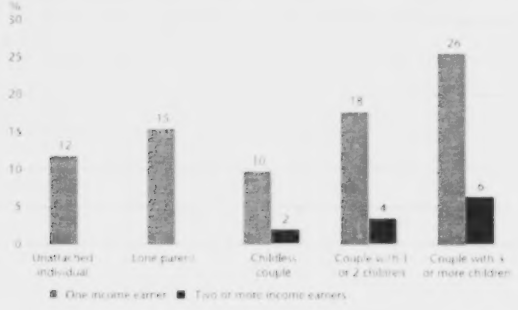


FIGURE 2

Predicted Probability* of Low Income Among Workers, According to Type of Family and Numbers of Income Earners in 2001



Note:

* The predicted probabilities are derived from computerized regression outputs following estimations of the specific impact of each variable in the low-income probability model for workers.

Profile of Low-Income Workers in Canada – 2001

Number of Low-Income Workers and Dependants

In 2001, there were 653,000 low-income workers in Canada and 1.5 million persons directly affected by low income, more than one third of whom were children under the age of 18. This group of 1.5 million represented more than 50% of all low-income persons in Canada.

Work Effort of Low-Income Workers

In 2001, most low-income workers demonstrated a significant work effort: 76% of them stated they had had 1,500 hours or more of paid work during the year. This percentage is slightly lower than that of workers who were not in a low-income situation in 2001 (88%). However, the average number of hours of work by low-income workers was very close to that of other workers[6] and even slightly higher (2,090 hours compared to 2,050 hours in 2001).

Labour Market Conditions for Low-Income Workers

On average, low-income workers had less favourable working conditions than other workers despite a similar work effort. The hourly wage of low-income workers was well below that of workers who did not have a low family income in 2001 ($12/hour compared to $19/hour). The average hourly wage of low-income workers was also much higher than the minimum wage in effect in all the provinces in 2001. Therefore, the minimum wage would have to increase substantially to have a significant impact on reducing the number of low-income workers in Canada.

In addition, low-income workers were much less likely to have access to a safety net through their employment (see tables 1 and 2). In 2001, low-income workers were about three times less likely than other workers to have access to various work-related benefits, such as union membership, disability insurance, and a family dental plan.

Low-income workers were also much more likely to be self-employed or to have non-standard working hours. Of the 653,000 low-income workers noted in 2001, 41% stated they had had at least one period of self-employment during the year, while only 13% of workers who did not have a low income that year stated they had been self-employed. Last, nearly 40% of the low-income workers in paid employment during the year did not have a standard daytime work schedule, whereas this percentage was significantly lower (25%) for other workers.

Given these less favourable work conditions, can current programs help low-income workers effectively and efficiently? For example, since low-income workers are more likely to be self-employed and have non-standard working hours, they have less access than other workers to income support programs such as Employment Insurance. Many of them also find that the current 9-to-5 schedule for subsidized day care is inadequate as well.

Main Determinants of Low Income Among Workers

Aside from wages, what makes some workers more likely to experience financial poverty than others? Low-income workers are a mixed group. However, certain characteristics (personal, family, or work-related) are more closely associated with low-income workers, making it possible to target the related risk factors.

Family plays the greatest role in determining the probability of a worker experiencing a period of low income. Workers who are the sole earners in the family are much more likely to have a low family income than other workers. Unattached individuals, lone parents, and workers whose spouse does not work are most likely to be low-income workers. In addition, the more dependent children that workers have, the greater the probability of a low family income, whether they are the only earners in the family or not. As indicated in Figure 2, the probability of low income is only 2% if a worker is part of a childless couple or if both spouses work. This figure increases to 26% when the worker is the only earner and has more than two dependent children.

Table 3 shows the other characteristics that significantly increase the probability of being a low-income worker.

TABLE 1

Percentage of Workers with Access to Work-Related Benefits, by Low-Income Worker Status in 2001

	Low-Income Workers in 2001 %	Workers Who Did Not Have a Low Income in 2001 %
% with access to life or disability insurance	17.9	61.5
% who are union members	10.8	30.3
% whose employer offers a pension plan	15.1	48.7

TABLE 2

Percentage of Family Members with Access to Work-Related Benefits,* by Low-Income Family Status in 2001

	Persons in a Low-Income Family with at Least One Worker in 2001 %	Persons in a Non-Low Income Family with at Least One Worker in 2001 %
% with access to a dental plan	25.6	74.6
% with access to a health or medical care plan	26.6	74.6

Note:

* It is assumed that the work-related dental or health plan covers all family members of the eligible worker.

They include being young, self-employed, a recent immigrant or an Aboriginal person living off reserve, or not working full time throughout the year, etc.

It is interesting to note that among the persons who work many hours (910 hours or more during the year), those who belong to certain high-risk groups are more likely to have a low income than those who do not belong to these high-risk groups.[7]

Low-Income Trends Among Workers, 1996 to 2001

By examining low-income trends among workers over several consecutive years, we can determine such issues as whether their low-income situation is temporary and how they emerge from it.

Percentage of Individuals Who Are Low-Income Workers

While a small percentage of individuals were considered low-income workers in 2001 (4%), a much larger percentage of Canadians experienced at least one period of low-income employment between 1996 and 2001. One out of ten persons aged 18 to 59 in 1996, and not a full-time student, was a low-income worker for at least one year between 1996 and 2001.

Labour Market Experiences of Low-Income Workers

At first glance, people may think low-income workers do not exert a significant work effort and tend to alternate between employment, unemployment, and inactivity based on choice or circumstances beyond their control. But what is the real story? Table 4 shows that very few of the low-income workers identified in 1996 left the labour market in subsequent years. Between 1997 and 2001, only 15% of the low-income workers identified in 1996 experienced at least one year without any hours of work, and this percentage is only slightly lower among other workers (11%). However, while they remained in the labour market, these low-income workers were much more likely than others to slip under the threshold of 910 hours of work at least once during the five subsequent years (46% compared to 29%).

TABLE 3

Non-Family-Related Characteristics that Increase the Predicted Probability of Low Income Among Workers in 2001

	Difference in Predicted Probability of Low Income with the Category for which This Probability Is the Lowest*
	%
Is self-employed	8.3
Is a recent immigrant or Aboriginal person living off reserve	4.7
Has not worked full time through the year	4.5
Works for a small firm (< 20 employees)	3.8
Is young (18-24)	3.6
Lives in an area with an above-average poverty rate	3.5
Has not completed secondary school	3.3
Works in sales or service	3.1
Has work limitations	2.7
Has little work experience (< 3 years)	1.8

Note :

* For example, if a worker has had at least one period of self-employment during the year, the percentage of probability that this person may have a low family income that year increases by 8.3 points compared with a worker who has never been self-employed.

Long-Term Low-Income Status Among the Working Poor

Low-income workers do not often exit the labour market, but do they manage to exit low income? As may be expected, employment is a determining factor (see Table 5). In fact, while 40% of low-income workers experienced persistent poverty between 1996 and 2001, they escaped poverty more often than low-income persons who were not working in 1996 (61% compared to 26%). In addition, between 1997 and 2001, 85% of the low-income workers identified in 1996 escaped poverty at least temporarily.

It is interesting to note that, between 1996 and 2001, persistent poverty rates and low-income exit rates were very consistent, whether the individuals had worked a little (between 1 and 909 hours) or a lot (910 hours and

TABLE 4

Trajectory on the Labour Market (1997–2001) of Individuals Identified as Workers in 1996, By Low-Income Status in 1996

	Low-Income Workers in 1996		Workers Who Did Not Have a Low Income in 1996	
	#	%	#	%
All	513,700	100.0	8,895,200	100.0
Worked at least 910 hours every year	199,400	38.8	5,265,100	59.2
Were consistently employed but had at least one year of < 910 hours of work	237,800	46.3	2,614,600	29.4
Experienced at least one year without any work hours	76,600	14.7	1,015,500	11.4

TABLE 5

Long-Term Low-Income Statistics (1997–2001), by Labour Market Attachment of Workers in 1996

	Low-Income Workers in 1996 (910+ hours)	Worked 1,500+ Hours in 1996	Worked 1 to 909 Hours in 1996	Did Not Work at All in 1996
No. of persons in the group	513,700	358,200	227,600	708,500
% who exited LI at least once before 2002	85.3%	84.5%	85.4%	57.1%
% who were LI for one year only	26.1%	25.7%	29.4%	7.9%
% who were LI for 2 or 3 years	38.3%	37.7%	34.1%	20.6%
% who were LI for 4 or more years	35.6%	36.5%	36.5%	71.5%
Average no. of years in low income	2.99 years	3.03 years	2.98 years	4.44 years
% who have experienced persistent poverty*	39.3%	40.3%	38.4%	73.6%

Note:

* A person has experienced persistent poverty if the total disposable family income from 1996 to 2001 is lower than Statistics Canada's total after-tax low income cut-off for the same period.

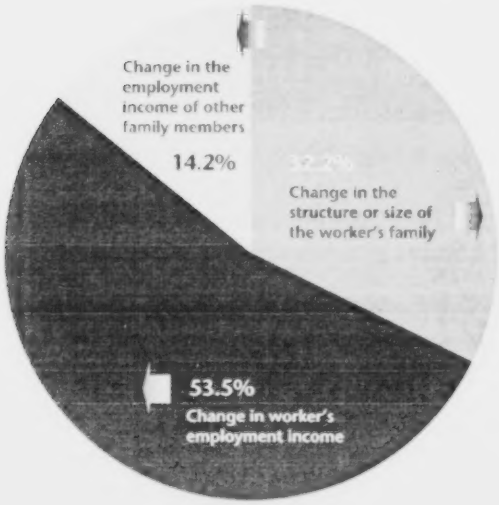
more) in 1996. Over the long term, it seems that the number of hours worked has little to do with an individual's chances of exiting low income. The more determining factor is whether the individual had connected with the labour market.

Nevertheless, not all workers manage to exit low income in the short term. From 1996 to 2001, the low-income workers identified at the beginning of the period spent on average three years below the low income cut-off, and nearly 40% of them spent four years or more below the cut-off. More than one third (36%) of those who left low-income status quickly (in 1997) fell below the low-income cut-off in the short term (between 1998 and 2001). In summary, although the working poor generally do not stay in a low-income situation for as long as other low-income persons, most of them experience a period of financial uncertainty that is more than temporary.

Nearly half of the low-income workers who managed to exit poverty did so because of their family environment and not their advancement in the labour market (see Figure 3). Fifty-four percent of the low-income workers identified in 1996 who managed to exit low income before 2002 did so mainly because of an increase in their own earnings. Forty-six percent of them exited low income primarily because of a change in their family structure (14%) or an increase in the income of other family members (32%).

Even after they had left low income, former low-income workers had a family income well below that of the rest of the population. From 1996 to 2001, the average disposable family income

Main Reasons for Initially Exiting a Low-Income Situation Between 1997 and 2001 for Low-Income Workers Identified in 1996



of all persons who did not have a low income in 1996 was $57,000. However, this figure was nearly 40% lower among low-income workers who had exited poverty ($34,000).[8]

It is easy to imagine that the boundary between low-income worker, social assistance recipient or Employment Insurance recipient can sometimes be tenuous. The more uncertain a job is, the fewer advantages it offers as (opposed to inactivity), and the more likely it is that the worker will quit the job or lose it. It is therefore worth examining the relationship between being employed and receiving social assistance or Employment Insurance benefits among individuals identified as low-income workers at a certain point.

Low-income workers tended to use social assistance more than other workers. In 1996 as in 2001, low-income workers were much more likely than other workers to have received social assistance benefits during the year (13.5% compared to 1.5% in 1996, and 9.6% compared to 1.2% in 2001). While only 6% of the workers who did not have low incomes in 2001 had received social assistance in previous years, this figure rose to 30% among low-income workers and, for the majority of this group, social assistance benefits accounted for most (80% or more) of their family income. The low-income workers identified in 1996 were also more likely to receive social assistance benefits in the five subsequent years than other workers (18% compared to 3%), although, in this case, very few of them counted on social assistance as a main source of income.

However, low-income workers did not make greater use of Employment Insurance than other workers. While 12% of low-income workers in 2001 drew Employment Insurance benefits in that year, this rate was 13% among other workers.

Conclusion

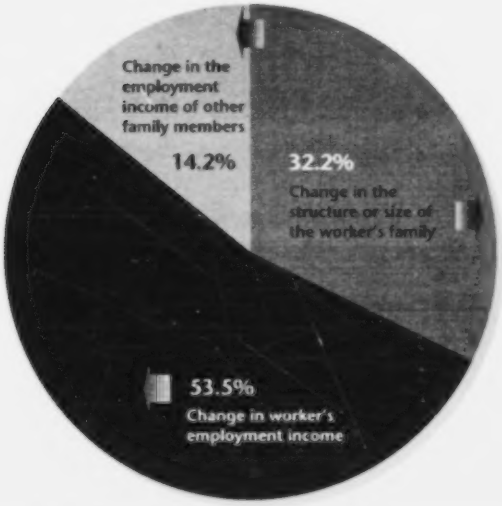
Despite efforts to combat low income and social exclusion, many Canadians still have difficulty integrating into the labour market. For the past few years, social policy has leaned heavily on employment in its fight against low income. While employment is an effective way to avoid low income, it is by no means a panacea. In Canada, as in other countries, there are people who enter the labour market and exert a significant work effort, but who find it difficult to make ends meet. These people are the working poor.

Very little research has focused on describing and understanding the circumstances facing the working poor in Canada. The purpose of this study is to shed light on some aspects of this poorly understood issue. The highlights of the study from which this article is taken are as follows.

- In 2001, about 50% of low-income Canadians had at least one earner in the family.
- Between 1996 and 2001, one out of ten persons who was able to work was a low-income worker.

FIGURE 3

Main Reasons for Initially Exiting a Low-Income Situation Between 1997 and 2001 for Low-Income Workers Identified in 1996



of all persons who did not have a low income in 1996 was $57,000. However, this figure was nearly 40% lower among low-income workers who had exited poverty ($34,600).[8]

Use of Social Assistance and Employment Insurance by Low-Income Workers

It is easy to imagine that the boundary between low-income worker, social assistance recipient or Employment Insurance recipient can sometimes be tenuous. The more uncertain a job is, the fewer advantages it offers as (opposed to inactivity), and the more likely it is that the worker will quit the job or lose it. It is therefore worth examining the relationship between being employed and receiving social assistance or Employment Insurance benefits among individuals identified as low-income workers at a certain point.

Low-income workers tended to use social assistance more than other workers. In 1996 as in 2001, low-income workers were much more likely than other workers to have received social assistance benefits during the year (13.5% compared to 1.5% in 1996, and 9.6% compared to 1.2% in 2001). While only 6% of the workers who did not have low incomes in 2001 had received social assistance in previous years, this figure rose to 30% among low-income workers and, for the majority of this group, social assistance benefits accounted for most (80% or more) of their family income. The low-income workers identified in 1996 were also more likely to receive social assistance benefits in the five subsequent years than other workers (18% compared to 3%) although, in this case, very few of them counted on social assistance as a main source of income.

However, low-income workers did not make greater use of Employment Insurance than other workers. While 12% of low-income workers in 2001 drew Employment Insurance benefits in that year, this rate was 13% among other workers.

Conclusion

Despite efforts to combat low income and social exclusion, many Canadians still have difficulty integrating into the labour market. For the past few years, social policy has leaned heavily on employment in its fight against low income. While employment is an effective way to avoid low income, it is by no means a panacea. In Canada, as in other countries, there are people who enter the labour market and exert a significant work effort, but who find it difficult to make ends meet. These people are the working poor.

Very little research has focused on describing and understanding the circumstances facing the working poor in Canada. The purpose of this study is to shed light on some aspects of this poorly understood issue. The highlights of the study from which this article is taken are as follows.

- In 2001, about 50% of low-income Canadians had at least one earner in the family.
- Between 1996 and 2001, one out of ten persons who was able to work was a low-income worker.

- The work effort of low-income workers is significant. However, their work conditions are much less favourable than those of workers who do not have a low family income.
- Family circumstances are a major factor for low-income workers. In Canada, families with only one earner face a greater risk of poverty, and this risk increases with the number of children in the family.
- While employment helps people exit poverty, the situation in which low-income workers find themselves is more than temporary.

The study enabled us to gain a better understanding of low-income workers in Canada and to distinguish between them and low-paid workers. The next major step is to consider the types of policies and programs that could be developed to help low-income workers achieve greater self-sufficiency.

Notes

1 The present article summarizes the main findings of a broader in-progress research on the working poor in Canada. Results of this broader research have not been released yet. However, a draft of the first article entitled "A Profile of the Working Poor in Canada" is available at the following address: <http://cerf.mcmaster.ca/conferences/june2004/tortin.pdf>.

2 Karabegovic, Amela (May 2003).

3 The Canadian Policy Research Networks define a low-paid worker as someone who works full time throughout the year but who earns less than $20,000.

4 All statistical information in this article is based on the authors' calculations using the master files of the Survey of Labour and Income Dynamics, 2001.

5 For the purpose of this empirical study from which this article is drawn, the authors define low-income workers as follows.

Period analyses: Individuals aged 18 to 64 who are not full-time students, have worked a minimum of 910 hours for pay and who, using their disposable family income, cannot purchase the market basket of goods and services specified by the Market Basket Measure (MBM) during the year in question.

Longitudinal analyses: Individuals aged 18 to 64 who are not full-time students, have worked a minimum of 910 hours for pay and whose disposable family income does not exceed Statistics Canada's after-tax low income cut-off during the year in question.

For the purpose of the longitudinal analysis, the authors had to change the measurement of low income in order to identify low-income workers since the MBM thresholds are not available prior to 2000. However, they conducted tests to determine the soundness of results for 2001 and found that, although the number of low-income workers is higher when the MBM is used, the profile for low-income workers is very similar whether the MBM is used or the after-tax low income cut-off.

6 In this article, "other workers" refers to individuals aged 18 to 64 who are not full-time students and have worked at least 910 hours for pay during the year but do not have a low family income.

7 Research has led to the identification of certain groups who are particularly at risk of experiencing long periods of low income, exclusion from the labour market or social marginalization in Canada. These groups are lone parents, Aboriginal peoples, persons who have immigrated to Canada within 10 years prior to the year in question, persons with a long-term illness or a physical or mental condition that limits their ability to work, and persons aged 45 to 64 living alone.

8 The ratio between average disposable incomes ([57,000/34,600] = 1.6) remains fairly consistent even when adjusted to reflect family size ([33,000/20,000] = 1.65).

BOOKMARK

Cornerstones of Community

Non-profit and Voluntary Organizations have a significant economic presence, and engage millions of Canadians, who join them as members, donating their time and money. They are an integral part of Canadian life, serving as vehicles to involve millions of Canadians in efforts to address needs in their communities. They operate in a broad range of areas, often working locally to provide public benefits. While many operate on a shoestring and are driven solely by voluntary effort, some command substantial human and financial resources in pursuit of their missions. What they have in common is their goal to serve the public or their members, and an institutional form that does not allow profits to be distributed to owners or directors.

Findings from the National Survey of Non-profit and Voluntary Organizations provide the first portrait of non-profit and voluntary organizations in Canada. The study reveals a diverse set of organizations that touch virtually every aspect of Canadians' lives.

For more information, please see the Statistics Canada report, *Cornerstones of Community: Highlights from the National Survey of Non-profit and Voluntary Organizations*. The report is available as a free downloadable electronic publication from Statistics Canada's web site at <www.statcan.ca>. The catalogue number is 61-533-WPE.

Elderly Immigrants Income Sources and Composition

Colleen Dempsey
Citizenship and Immigration Canada

Introduction

This article examines the income experiences of elderly immigrants in Canada. The findings presented here are taken from a larger study under way in the Strategic Research and Statistics Division at Citizenship and Immigration Canada. The complete study investigates the demographics, labour market experiences, and income situations of elderly immigrants in Canada. It distinguishes between immigrants who come to Canada in an older age group and those who reach an older age group after spending time in Canada. The results presented here focus on the differences in income sources and composition between three groups of elderly immigrants: those who landed in Canada aged 40-49 years, 50-59 years, and 60 years or older.[1] Results are presented for each elderly group and for the largest immigration categories within each group.

Data and Definitions

Two general types of income are investigated in this analysis. The first is referred to as market income, which represents income available to the working age population. Market income includes income from employment earnings, self-employment earnings, investment, Employment Insurance, and social assistance. The second income type is referred to as retirement income, which represents income available exclusively to the elderly. Retirement income includes income from the Canada Pension Plan/Quebec Pension Plan (CPP/QPP),[2] Old Age Security (OAS), the Guaranteed Income Supplement (GIS) and Allowance, Registered Retirement Savings Plans (RRSPs), and private pension plans. A brief description of a few of the retirement income sources is required since eligibility requirements may affect immigrants' access to them.

Sources of Income

It is not feasible to present the results here for each category of immigrant in each of the three elderly groups. Thus, this discussion is limited to findings for the elderly groups as a whole and for the immigrant categories that represent the largest share of each elderly group.[3] Table 1 presents the immigrant category composition of the elderly populations used in this analysis.

Figure 1 shows the percentages of the long-term elderly population with no income, market income, retirement income, or both market and retirement income.[4] Although the percentage is decreasing with additional years spent in Canada, the majority of long-term elders rely solely on market income until 15 years after landing. The decline in the proportion relying exclusively on market income is paralleled by an increase in the proportion receiving either retirement income or both types of income. Over the observed period, the percentage of the long-term elderly population with only market income falls from about 70% to 30%, while the percentage receiving some or all of their income from retirement increases from 20% to 70%, with roughly 20% relying exclusively on retirement income in the 20th year.

These findings are very similar to those observed for long-term elders who landed in Canada as skilled principal applicants (25% of this

Colleen Dempsey is a Research Officer with Citizenship and Immigration Canada.

population). The population of skilled principal applicants fully relying on market income exhibits a similar decline over the observed period, while the proportion relying on retirement income or both income types increases. However, throughout the entire period, the proportion of skilled principal applicants with only market income remains 10% higher than the proportion for all long-term elders. Correspondingly, the proportion of skilled principal applicants with only retirement income is 10% lower.

The results for the entire population of long-term elders are notably different from those observed for long-term elders who landed under the family class as parents or grandparents (25% of this population). The proportion of parents and grandparents relying solely on market income exhibits the same decline over the 10-year period; however, it is 20% to 25% below the proportion observed for all long-term elders. Coinciding with this, 15% to 20% more of the parents and grandparents rely fully on retirement income. Additionally, up until 15 years after landing, the proportion of parents and grandparents with no source of income is 10% higher than the proportion observed for all long-term elders.

Figure 2 presents the percentages of the short-term elderly population with no income, market income, retirement income, or both market and retirement income. During the first five years after landing, 70% of short-term elders rely exclusively on market income. After the five-year mark, this percentage begins to decrease as the percentage possessing retirement income increases. Ten years after landing, only 35% of short-term

TABLE 1

Disaggregation of Elderly Populations by Immigration Category

Immigration Category	Long-Term Elders (%)	Short-Term Elders (%)	Immediate Elders (%)
Economic – skilled principal applicant	24.6	9.2	3
Economic – skilled spouse or dependant	8.9	2.2	0.4
Economic – other	12.2	6.2	1.2
Family – parent or grandparent	25.3	61.7	76.6
Family – other	10.9	5.5	3.4
Refugee	16.8	6.5	3.8
Retired	1.2	8.1	11.3
Other	0.1	0.6	0.3
Total	100	100	100

Source: IMDB.[5]

FIGURE 1

Percentages of the Long-Term Elderly Population with No Income, Market Income, Retirement Income, or Both Market and Retirement Income in Tax Year 2000[6]

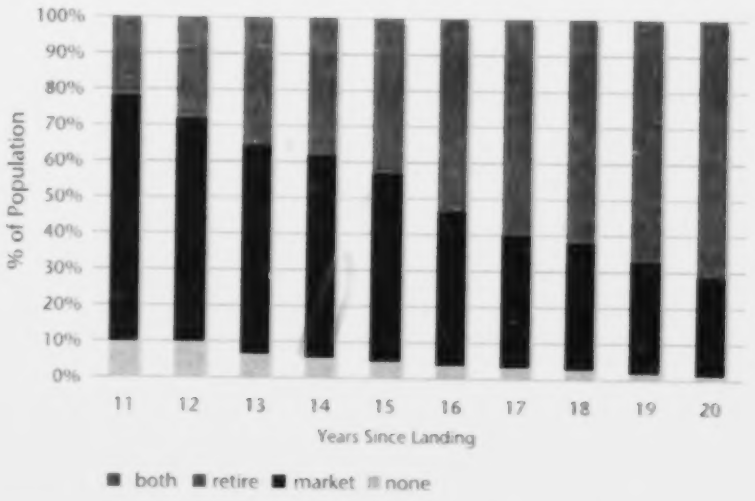


FIGURE 2

Percentages of the Short-Term Elderly Population with No Income, Market Income, Retirement Income, or Both Market and Retirement Income in Tax Year 2000

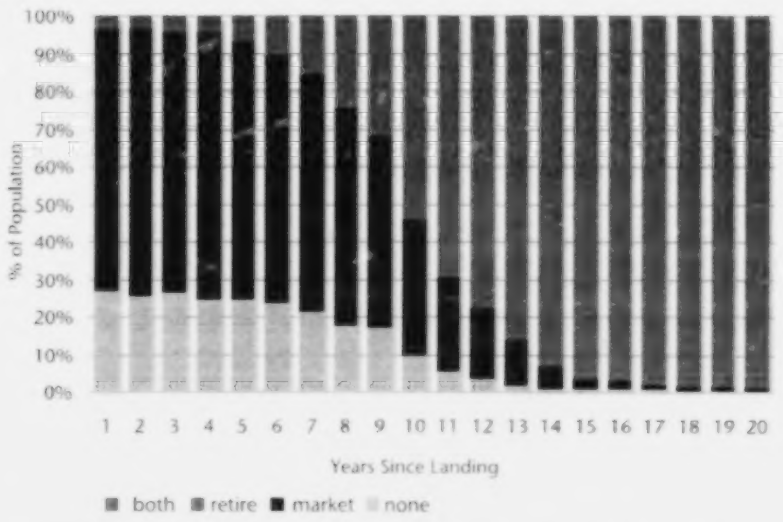
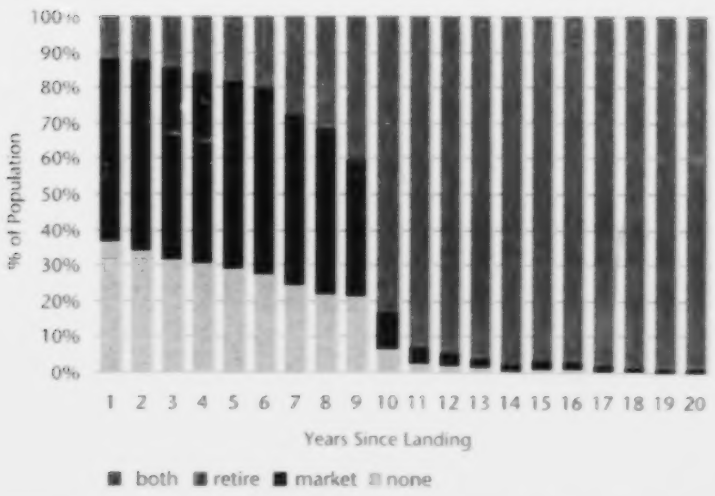


FIGURE 3

Percentages of the Immediate Elderly Population with No Income, Market Income, Retirement Income, or Both Market and Retirement Income in Tax Year 2000



elders rely on market income alone. In the 10th year, 50% receive some or all of their income from retirement sources, and this percentage continues to increase. After 14 years, over 90% of the short-term elderly population is in receipt of some source of retirement income, with between 30% and 40% relying solely on retirement income. Also noteworthy is the decline in the proportion of short-term elders with no source of income. During the first seven years after landing, the proportion with no source of income is between 20% and 30%. After 11 years, this falls to less than 10% and after 20 years, all short-term elders are in receipt of income from at least one source.[7]

These results are nearly identical to those for the short-term elders who landed under the family class as parents or grandparents (62% of this population). One difference is that, during the first 10 years after landing, the proportion with no source of income is 5% higher for the parents and grandparents. The only other difference is observed at 10 to 12 years after landing where, for parents and grandparents, 10% less of the population relies solely on market income and 10% more relies on retirement income. These differences are partially explained by examining the income sources of the second and third largest components of the short-term elderly population.

The short-term elders who landed as skilled principal applicants (9% of this population) also exhibit similar findings to those of the entire population. However, there are a few notable differences. First, the skilled principal applicant population with no income during the first 10 years after landing is 10% to 20% lower than that

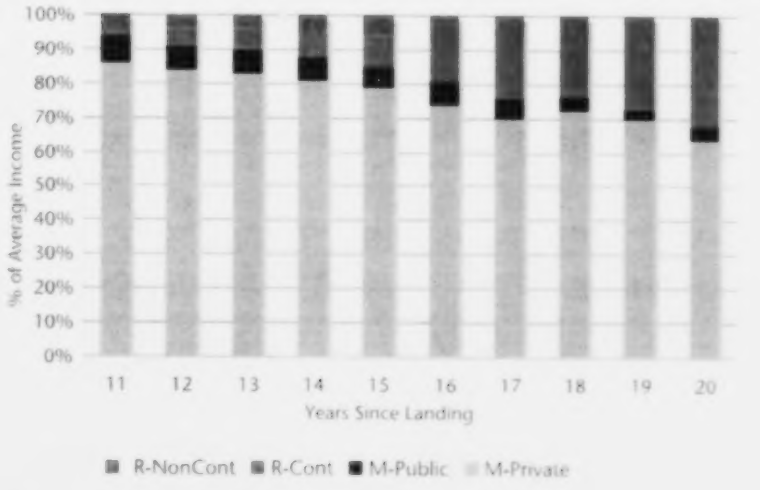
observed for all short-term elders. Second, at 10 to 12 years after landing, the proportion of skilled principal applicants with market income is 10% to 15% higher than that for all short-term elders, and the proportion with retirement income is 10% lower.

The short-term elders who landed as retired immigrants (8% of this population) have income sources very similar to those observed for the skilled principal applicants. The only difference is that from the 10-year mark, the share of retired immigrants with only retirement income is even lower – 20% lower than that observed for the total population of short-term elders. This coincides with 10% more retired immigrants having both sources of income.

Figure 3 presents the percentages of the immediate elderly population with no income, market income, retirement income, or both market and retirement income. During the first seven years after landing, about half of the immediate elders receive income from market sources. This is the lowest proportion out of all three elderly groups. After seven years, this percentage begins to decrease as the percentage with retirement income or income from both sources begins to increase. By the 10-year mark, only 10% of immediate elders rely exclusively on market income. Eleven years after landing, three years earlier than is the case for short-term elders, over 90% of the immediate elderly population receive some or all of their income from retirement sources, with about 30% of the population relying solely on this source of income. Similar to short-term elders, immediate elders exhibit a decreasing proportion with no source of income within the first 10 years after landing. However,

FIGURE 4

Percentages of Average Annual Income from Private and Public Market Sources, and Contributory and Non-Contributory Retirement Sources, for Long-Term Elders in Tax Year 2000



during these years, this proportion ranges from 25% to 40%, about 5% to 10% higher than the proportion of short-term elders with no source of income.

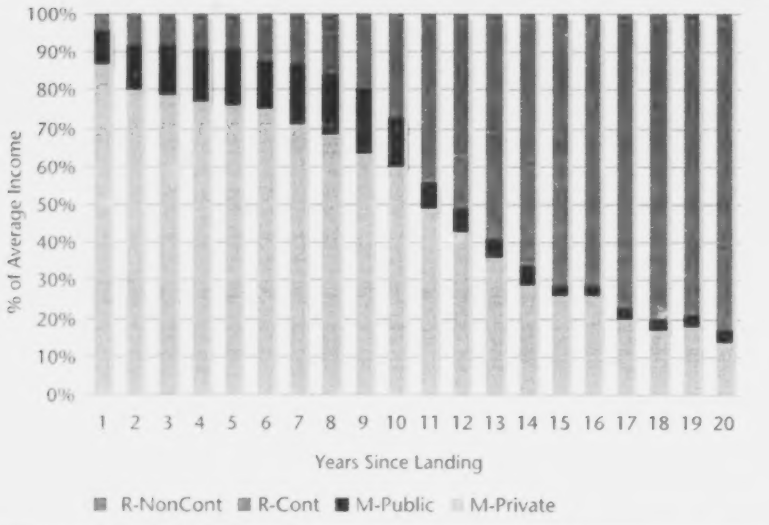
These findings are identical to those observed for the immediate elders who landed under the family class as parents and grandparents, a result not surprising since parents and grandparents make up over three quarters of the population of immediate elders. In contrast to short-term elders, the differences in income sources experienced by immediate elders in other immigrant categories are not large enough to affect the results for the entire population. Immediate elders who landed as retired immigrants, for example, account for 11% of this population and show some differences in income experiences. During the first 10 years after landing, the proportion of retired immigrants with only market income is 15% to 20% higher than that of all immediate elders, and the proportion with no source of income is 15% to 20% lower. Additionally, following the 10-year mark, the proportion of retired immigrants with both sources of income is 5% to 10% larger than that of the total immediate elderly population and the proportion relying exclusively on retirement income is 5% to 10% lower. Despite these differences, the results for the entire population of immediate elders truly reflect the experiences of the parents and grandparents in this elderly group.

Composition of Income

Figures 4 to 6 present the composition of average income for long-term,

FIGURE 5

Percentages of Average Annual Income from Private and Public Market Sources, and Contributory and Non-Contributory Retirement Sources, for Short-Term Elders in Tax Year 2000



short-term, and immediate elders, respectively. In this analysis, average income is disaggregated into four components: private and public market income, and contributory and non-contributory retirement income. Private market income (M-Private) includes employment earnings, self-employment earnings, and investment income. Public market income (M-Public) includes income from Employment Insurance and social assistance. Contributory retirement income (R-Cont) includes income from CPP/QPP, RRSPs, and private pension plans. Non-contributory retirement (R-NonCont) income includes income from the OAS and GIS.

Figure 4 presents the disaggregation of average income for long-term elderly immigrants. In the first 15 years after landing, 80% or more of long-term elders' average income comes from private market sources. From years 16 through 20, this share decreases by 15 percentage points, while the share of income from contributory and non-contributory retirement sources increase by five percentage points each.

These results are similar to those of the skilled principal applicants in this population. The only differences are that, for the skilled principal applicants, the share of private market income is about 5% to 10% higher throughout the observation period and the share of non-contributory retirement income is about 10% lower.

The parents and grandparents in this population illustrate different results. First, the share of private market income is remarkably lower than that for all long-term elders. It begins at 70% but quickly declines to 46% and 17% in the 15th and 20th years, respectively. Second, the share of public market income is roughly 10% higher in each year than it was for the entire long-term elderly population. Finally, the share of non-contributory retirement income is substantially higher than that for all long-term elders. After 12 years, it makes up 21% of average income and increases rapidly such that after 20 years, income from non-contributory retirement sources makes up 60% of the income parents and grandparents receive.

Figure 5 presents the disaggregation of average income for short-term elderly immigrants. In the first year after landing, short-term elders receive roughly 85% of their income from private market sources. However, this share decreases steadily and after 15 years, falls to 26%, 50% lower than the share observed for the long-term elderly population. Over the same period, the share of income from contributory and non-contributory retirement sources increases by 15 and 50 percentage points, respectively. The trend continues and after 20 years, the share of income from private market sources is 14%, while the shares from contributory and non-contributory retirement sources are 23% and 60%, respectively.

These results are generally similar to those of the parents and grandparents in this population, with only a few differences occurring after 10 years. From the 10-year mark and on, parents and grandparents have a 10% to 15% lower share of income from private market sources, a 5% to 10% lower share of income from contributory retirement sources, and roughly a 15% higher share of income from non-contributory retirement sources.

In contrast, over the same period, the skilled principal applicants in this population have a 10% to 15% higher share of income from private market sources, a 10% to 20% higher share of income from contributory retirement sources, and a 20% to 30% lower share of income from non-contributory retirement sources. The retired immigrants in this population experience income situations similar to the skilled principal applicants. However, they have a slightly lower share of income from private market sources offset by a higher share of income from contributory retirement sources.

Figure 6 gives the disaggregation of average income for the immediate elderly population. In the first year after landing, immediate elders receive roughly 60% of their income from private market sources, a share 25% lower than that observed for short-term elders. The lower share from private market sources is offset with a 20% higher share from public market sources. The share from private market sources continues to decrease each year and after 15 years, it has fallen to 17%. Over the same

FIGURE 6

Percentages of Average Annual Income from Private and Public Market Sources, and Contributory and Non-Contributory Retirement Sources, for Immediate Elders in Tax Year 2000

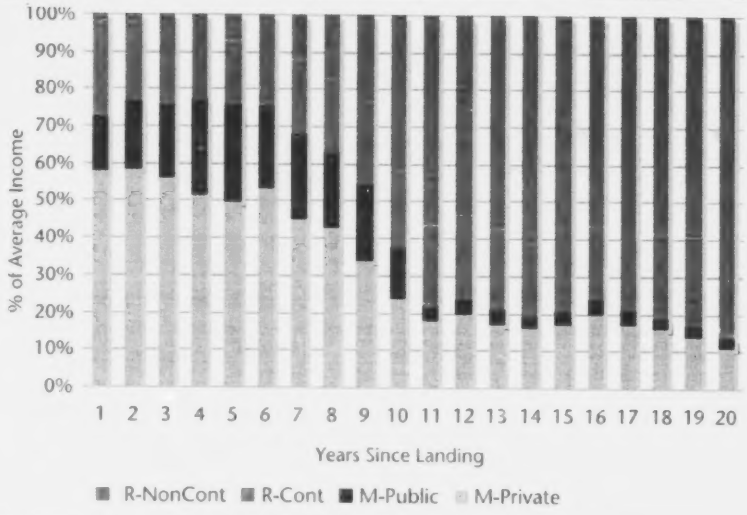
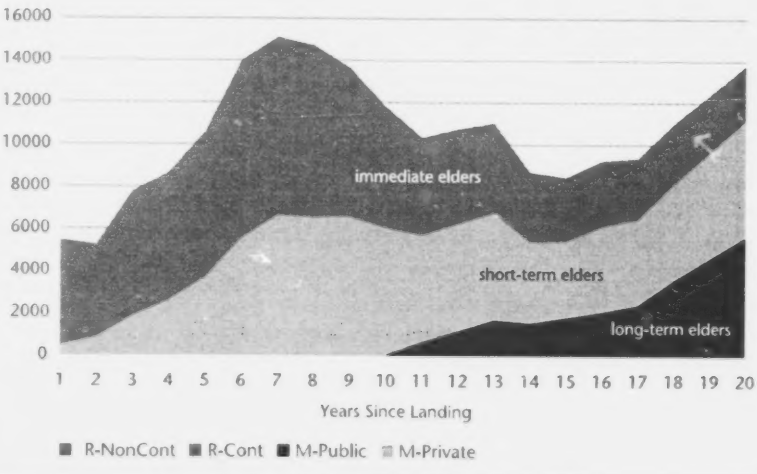


FIGURE 7

Number of Immediate, Short-Term, and Long-Term Elders Captured in the IMDB in Tax Year 2000



These results are generally similar to those of the parents and grandparents in this population, with only a few differences occurring after 10 years. From the 10-year mark and on, parents and grandparents have a 10% to 15% lower share of income from private market sources, a 5% to 10% lower share of income from contributory retirement sources, and roughly a 15% higher share of income from non-contributory retirement sources.

In contrast, over the same period, the skilled principal applicants in this population have a 10% to 15% higher share of income from private market sources, a 10% to 20% higher share of income from contributory retirement sources, and a 20% to 30% lower share of income from non-contributory retirement sources. The retired immigrants in this population experience income situations similar to the skilled principal applicants. However, they have a slightly lower share of income from private market sources offset by a higher share of income from contributory retirement sources.

Figure 6 gives the disaggregation of average income for the immediate elderly population. In the first year after landing, immediate elders receive roughly 60% of their income from private market sources, a share 25% lower than that observed for short-term elders. The lower share from private market sources is offset with a 20% higher share from public market sources. The share from private market sources continues to decrease each year and after 15 years, it has fallen to 17%. Over the same

FIGURE 6

Percentages of Average Annual Income from Private and Public Market Sources, and Contributory and Non-Contributory Retirement Sources, for Immediate Elders in Tax Year 2000

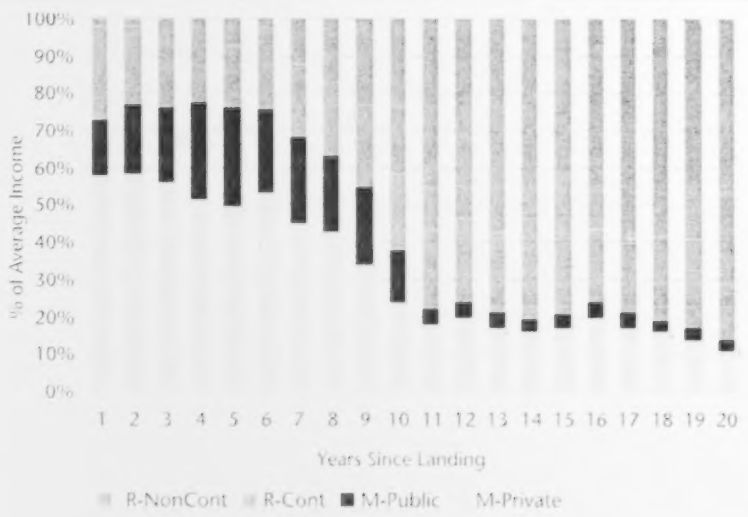
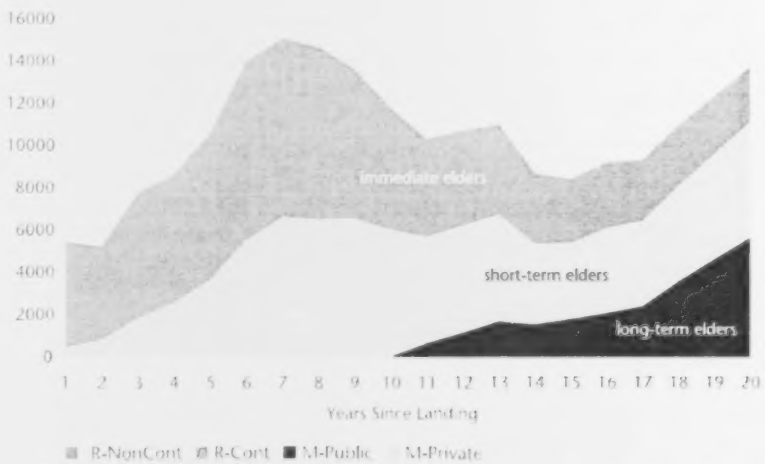


FIGURE 7

Number of Immediate, Short-Term, and Long-Term Elders Captured in the IMDB in Tax Year 2000



period, the share of income from non-contributory retirement sources increases by 40 percentage points. By the 20-year mark, the share of income from private market sources is 11 percent, while the shares from contributory and non-contributory retirement sources are 23% and 63%, respectively.

These results are, again, much like those of the parents and grandparents in this population, with only a few differences occurring after 10 years. From this point forward, parents and grandparents have a 5% lower share of income from private market sources, a 10% lower share of income from contributory retirement sources, and a 10% higher share of income from non-contributory retirement sources. In contrast, during this period retired immigrants in this population have a 15% to 20% higher share of income from private market sources, a 20% to 25% higher share of income from contributory retirement sources, and 35% lower share of income from non-contributory retirement sources.

Conclusion

It is clear that differences in the sources and composition of income exist across the three groups of elderly immigrants. With respect to income sources, there is evidence of a relationship between the length of time spent in Canada and reliance on certain sources of income. Long-term elders rely on market income most heavily and for a longer period. Consequently, fewer long-term elders receive income exclusively from retirement sources. Short-term elders are less reliant on market income; however, they are still more reliant than immediate elders.

There also appears to be a relationship between immigration category and reliance on particular sources of income. For example, skilled principal applicants exhibit more reliance on market income, while parents and grandparents show more reliance on retirement income.

In the case of income composition, differences across the elderly groups and immigration categories are also observed. Similar to the results observed in the examination of income sources, there appears to be a relationship between the length of residency in Canada and the composition of income. Long-term elders receive a larger share of their income from private market sources than either of the other two elderly groups. This is especially true for skilled principal applicants within this group. Although, short-term elders have a lower share of income from private market sources, this share remains higher than that for the immediate elder population. The lesser degree of reliance on market income for the short-term and immediate elder groups may be partially explained by the larger component of parents and grandparents in these groups. Parents and grandparents in both groups were found to receive substantially larger shares of their average incomes from non-contributory retirement sources.

Further research is required to investigate the relationships observed in this analysis. A more in-depth look at the characteristics of elderly immigrants and the economic experiences of their families will allow for a better understanding of the income situations of elderly immigrants in Canada.

References

Baker, M., and D. Benjamin. 2002. "Are Elderly Immigrants a Burden?" Prepared for the conference, Canadian Immigration Policy for the 21st Century, Kingston, Ontario, October 2002.

Basavarajappa, K.G. 1999. "Distribution, Inequality and Concentration of Income among Older Immigrants in Canada, 1990." Statistics Canada, Analytical Studies Branch, Working Paper No. 129.

Canada, Social Development Canada. 2004a. *Overview of the Old Age Security Program.* Ottawa, Ontario. <www.sdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=/en/isp/oas/oasoverview.shtml&hs=ozs>.

———. 2004b. *Guaranteed Income Supplement.* Ottawa, Ontario. <www.sdc.gc.ca/en/isp/pub/oas/gismain.shtml>.

———. 2004c. *Canadian Pension Plan: Retirement Pension.* Ottawa, Ontario. Cat. No. SD12-1/1-2004E. <www.sdc.gc.ca/en/isp/pub/factsheets/retire.pdf>.

Notes

! Throughout this analysis, the elderly population is defined as those aged 60 years or older in a given tax year. The elderly immigrant population is divided into three groups: "long-term elders" who landed in Canada at age 40-49, "short-term elders" who landed at age 50-59, and "immediate elders" who landed at age 60 or older. Defining the elderly population as 60 years or older was done for a few reasons. First, this is the age that most Canadians can initiate their CPP/QPP, which is a common source of income for many elderly Canadians. Second, related literature has also chosen age 60 or older to define the elderly population; therefore, results found here may be compared (Baker and Benjamin, 2002; Basavarajappa, 1999). Third, a preliminary analysis on the employment behaviour of immigrants found very similar patterns between immigrants 60 and older and immigrants 65 and older. Choosing the 60 and older population increases the sample size for the analysis and thus, strengthens the statistical results.

2 The CPP/QPP is a contributory pension that is related to an individual's lifetime

earnings. Although there are no special provisions for immigrants, their benefits will be directly related to the length of time they have worked in Canada. To qualify, an individual must have made a minimum of one valid contribution to the Plan and be at least 65 years of age. It is possible to qualify for a reduced pension between the ages of 60-64 if a person stops working or earns less than the current monthly maximum CPP/QPP payment.

The OAS is a non-contributory pension related to an individual's years of residence in Canada. It is available to Canadians 65 years of age or older who have a minimum of 10 years of residence in Canada after reaching age 18. A full OAS pension is only available to those who have lived in Canada for 40 years or longer. A person who cannot meet the requirements for the full OAS pension may qualify for a partial pension. A partial pension is earned at the rate of 1/40th of the full monthly pension for each year an individual has lived in Canada after reaching age 18.

The GIS is another non-contributory pension and is available to residents of Canada who receive a full or partial OAS pension. Guaranteed Income Supplement benefits may begin in the same month as OAS benefits. To qualify for GIS, a person must be in receipt of an OAS pension and have an annual income not exceeding a specified amount. Sponsored immigrants from countries with which Canada has agreements are not eligible for GIS during their sponsorship period (up to a maximum of 10 years). The OAS and GIS are activated on approval of an individual's application, with GIS requiring individuals to reapply on an annual basis.

The Allowance is a non-contributory pension available to the spouse or common-law partner of a pensioner receiving the OAS and/or GIS, or to a survivor. Canadian citizens or permanent residents between the ages of 60 and 64 who have lived in Canada for at least 10 years are eligible to receive the Allowance. To qualify, the combined annual income of the couple, or the annual income of the survivor must not exceed the specified limits. The Allowance stops when the recipient reaches age 65 and becomes eligible for the OAS. Sponsored immigrants wishing to apply for the Allowance face the same eligibility requirements as those applying for the GIS.

In addition to these retirement sources, the Guaranteed Annual Income System (GAINS) is available to residents of Ontario 65 years of age or older. More information on GAINS can be found on the Ontario Ministry of Finance's Web site: < http://www.trd.fin.gov.on.ca>. Similar programs may also exist in other provinces.

3 Findings for each immigration category will be presented in the larger report being produced by the Strategic Research and Statistics Division of Citizenship and Immigration Canada. The anticipated release date for this report is early 2005.

4 Individuals with no source of income may have filed taxes to receive certain tax credits (e.g., GST credit).

5 The primary source of data used in this analysis is the longitudinal Immigration Database (IMDB). The IMDB is managed by Statistics Canada on behalf of a federal-provincial consortium led by Citizenship and Immigration Canada. The IMDB combines administrative records on immigration with taxation information to form a comprehensive source of data on the labour market experiences of the landed immigrant population. The IMDB covers the period 1980-2000, providing data on about 2.5 million immigrants in Canada. To be captured in this sample, an individual must have filed a tax return at least once during the period 1980-2000.

6 In figures 1 to 6, it is important to recognize that the size of the elderly cohorts examined changes across years since landing, as existing elders exit the population and new elders enter. Figure 7 presents the cohort sizes for each elderly group in tax year 2000 by years since landing. All information reported in figures 1 to 7 is taken from the IMDB.

7 Although long-term elders could not be observed until 11 years after landing, a similar pattern for the proportion with no income was seen from the 11-year mark.

BOOKMARK

Immigrant Integration

Immigrants are not fools: they leave their homes in the hope of finding something better, not just economic opportunity, but also freedom and a sense of belonging.

What happens when immigrants try to adjust to Canada? Neither the immigrants themselves nor Canadian society understand the daunting venture of giving up on one country in exchange for another.

Historical grievances, xenophobia, security concerns and cultural misunderstandings make it stressful for immigrants to adapt to Canada, and vice versa. Recently, fears of terrorism have complicated things further, especially for Canada's growing Muslim population.

More than just a personal memoir, Cherif Rifaat's book confronts both the immigrant's and society's misconceptions, describes Canada's uniqueness with respect to immigrant integration, and does not hesitate to recommend changes in policy that may be controversial in some circles.

Rifaat, Cherif. 2004. ***Immigrants Adapt, Countries Adopt...Or Not: Fitting Into the Cultural Mosaic.*** Montreal: New Canadians Press.

Relating Homelessness to Education, Employment and Income Support

A Review of Canadian Literature

Gordon J. Josephson
Human Resources and Skills Development Canada

Gordon J. Josephson is an independent consultant working with the National Secretariat on Homelessness in Human Resources and Skills Development Canada.

To support the development of effective measures to prevent and reduce homelessness, the National Research Program (NRP) of the National Secretariat on Homelessness has undertaken a review of print and electronic documents relating homelessness to education, employment, and income support.[1] The review indicates there is very little documented Canadian research exploring these themes.

A general point on which several authors agree is that homelessness is both affected by and affects education, employment, and income support, as well as related topics, such as health and addictions. However, concrete theoretical models relating education, employment, or income support to homelessness are rare in the Canadian literature. To rectify this situation, in-depth studies that use and document more rigorous research methods have recently been published. Such studies provide initial insights into the training and economic activities of people who are homeless. Further use of such empirical research methods is needed to direct future research and trial interventions in this domain.

Existing Knowledge

In examining existing Canadian literature, the following can be said with some certainty.

- Difficulties with education, employment, and income support can be related to difficulties with health, mental health, and addictions, and all of these factors both affect and are affected by homelessness.
- Specific sub-populations of homeless people, such as First Nations people and youth, face considerable challenges in the areas of education and employment.
- Among homeless people, there are high rates of unemployment. Many have not completed high school, and income support is often difficult to access.
- There is agreement on the need for programs in education, training, and employment. Toward this end, several programs exist. However, information is lacking on the details of their operations, and objective evaluations of their performance are rare.

Homelessness as Cause and Effect

It has been known for some time that areas of concern, such as health, mental health, and addictions, are related to education, employment, and income support. In turn, these areas affect, and are affected by, homelessness (Smart and Ogborne, 1994). However, while correlations are evident, deeper studies of these associations are rare. As a result, it is difficult to understand causality when examining any of these factors and an individual's current life situation. Longitudinal research would be helpful in understanding these interactions.

Although it is easy to imagine how homelessness might impact attempts to secure education, employment, or financial stability, very little research exists that attempts to evaluate services to assist with these challenges. In a Toronto study, street youth participants noted that a lack of services to assist with difficulties regarding contacting and being contacted by employers, preparing résumés, and getting to work on time in clean clothes makes gainful employment

difficult to obtain (Dachner and Tarasuk, 2002). Homeless people also report the need for facilities to safeguard their money and identification (Bergeron et al., 2000).

The impact of health and mental health on education, employment, and income and, subsequently, homelessness has been studied directly in the United States by Zuvekas and Hill (2000). They surveyed 471 homeless adults, randomly selected from shelters, and found that a large number of them worked, but few were able to generate significant earnings from employment alone. Many had physical health problems and addictions that limited both their ability to work and to access assistance with their health. These findings suggest avenues for future Canadian research.

Sub-Populations with Specific Difficulties

In developing responses to the challenges identified above, it must also be recognized that access to education and employment can vary by identity and circumstance. Greater difficulties have been noted for First Nations people (Hull, 2000) and people coming from foster care (Fitzgerald, 1995). Descriptive research indicates many homeless youth are not on income support as they find it too difficult to access (Gaetz and O'Grady, 2002; Raising the Roof, 2001). Other barriers to income support include policies regarding youth aged 16-18 years (Fitzgerald, 1995).

The challenges faced by youth have been the subject of much of the work in this area. Gaetz and O'Grady (2002) completed significant research on the economic activity of youth from a sociological perspective. They found that youth might be involved in several different income-generating activities in a week or even in a given day. The authors also found that 83.4% of young men and 87.8% of young women indicated they were interested in finding paid employment. Furthermore, contrary to some stereotypes, the youth were interested in employment in the formal economy. The researchers found, however, that the ability of these youth to join the formal economy was influenced by the youth's abilities and aspects of their lifestyle, history, and social relationships. Therefore, the authors concluded that successful strategies to move young people off the street cannot rest simply on low-paying employment or the addition of hard and soft skills. Instead, various training and support services, combined with adequate income support are needed.

In a similar study, O'Grady and Greene (2003) explored the effect of legislation banning squeegee cleaning and the subsequent decrease in this source of economic activity for homeless youth. They found that the housing situation for youth eroded after this legislation was introduced.

One study of young women at risk of homelessness recommended more opportunities for education and employment for youth, as well as changes to the *Employment Insurance Act*, supportive educational programs, services within schools to prevent homelessness, and access to education for homeless young women (Novac et al., 2002).

In summary, several authors have documented the specific challenges with regards to education, employment, and income support of several sub-populations. While much remains to be done, this research provides a starting point.

Several authors agree that homelessness is both affected by and affects education, employment, and income support, as well as related topics, such as health and addictions.

The Need for Education, Employment, and Greater Income Support

Many authors cited under-employment, the lack of training, and insufficient social assistance as causes of homelessness (e.g., Charette, 1991; Falvo, 2003). Indeed, it is common to find references to low levels of education and high unemployment in most surveys of homeless people (Aubry et al., 2003; Norman et al., 1993; Raising the Roof, 2001).

In contrast to the United States, research on homelessness and education, employment and income support in Canada has a short history with few large surveys based on data collected over several years. Nevertheless, while much remains to be determined, education appears to be a key factor: the percentage of homeless people without high school has been cited as ranging between 63% and 90% in Ottawa and Toronto (CMHC, 2001). As well, many homeless youth not in school express an interest in returning to school (Aubry et al., 2003). Some initial patterns between education and

employment have been observed. Tolomiczenko and Goering (1998) found that 64.3% of their sample of shelter users in Toronto did not finish high school (vs. 34% for all Canadians) and, when compared to information on employment, found a pattern in which those who did not drop out were more likely to be employed. In a sample of youth, it was also found that those with the least education were more likely to be involved in less stable or illegal economic activities, such as the drug trade or prostitution (Gaetz and O'Grady, 2002).

Aside from such descriptive statistics, little is known about the factors related to homeless people's education and the relationships among these factors. In general, very little information was located on how to address the education needs of homeless people in Canada. There is some initial qualitative evidence suggesting assistance with physical and learning disabilities would be a potentially important service as these have had a negative impact on schooling and employment among homeless people (Guirguis-Younger, Runnels, and Aubrey, 2003). However, much research remains to be done in this area.

In contrast, unemployment rates, inadequate income, and difficulties with income support have been well documented as causes and contributing factors to people cycling in and out of homelessness (Eberle et al., 2001). In a study of at risk homeless people, 21% reported being unemployed (GVRD, 2002). Among surveyed shelter users, 38% had no current income and only 20% were receiving any welfare support (Tolomiczenko and Goering, 1998). Of 360 homeless Toronto youth, only 15% identified paid employment as their primary source of income and only 15% reported being on social assistance (Gaetz and O'Grady, 2002). In addition to documenting the rates of unemployment and poverty among homeless people, researchers have begun to explore the distribution of homelessness and contrast it with the distribution of services (Bunting et al., 2002).

Homeless people surveyed by the national charitable organization, Raising the Roof (2001), also described difficulties accessing social assistance. The Raising the Roof study, *From Street to Stability*, recommended that the welfare system be better designed to provide immediate assistance to those in crisis and to simplify the application process. It also recommended higher minimum wages, more job training, job seeking assistance, and apprenticeship programs. Unfortunately, the report is largely descriptive, and although it highlights themes of potential importance in future studies, it does not gather sufficient information to suggest how to best address areas of concern. Nor does such descriptive work allow for an examination of the relative importance of the proposed interventions.

Despite their limitations, the above-mentioned works have begun to define the severity of these issues. They point to areas requiring services and suggest possible types of interventions to address these program gaps.

Promising Practices

Several reviewed documents listed programs labelled as education, employment, and income support for homeless people (e.g., Raising the Roof, 2001; CMHC, 1995). On close examination, however, very few of the projects offer well-developed programs that explicitly target education, employment, and income support. But there are exceptions.

Raising the Roof's Shared Learnings on Homelessness Web site identifies a few programs targeting these areas. For example, the Causeway Work Centre of Ottawa is designed to strengthen skills and develop the supports necessary to sustain, in the community, an individual with a severe mental illness.

Other studies look at more examples of educational programming. Although now somewhat dated, work by Love (1993) described a storefront school located in Winnipeg offering flexible and applied education to street youth. Another example is the Literacy and Homelessness project in Toronto (Trumpener, 1997). It offers literacy training to homeless adults at drop-in centres, trains service providers on literacy, and facilitates the sharing of experiences between literacy programs. In describing this and similar projects, Trumpener indicated a need to document projects in a more detailed manner.

As is common in the literature, descriptions of the above programs lack the details necessary to evaluate their success objectively. Project descriptions do not indicate if they are being evaluated or are collecting data for future evaluations. Bridgman (2001) and other authors noted this shortcoming in current literature, and stressed the need to move beyond simple descriptions of projects. They also noted, however, that the lack of funding, or the short-term nature of funding, often discourages such program evaluations.

A clear exception to the lack of detail is the work of Bridgman (2001), who used qualitative interviews and observations to describe the implementation of a project designed to develop housing and offer employment training for homeless youth. In the pilot project, youth who lacked stable housing were trained in construction. The author documented issues to consider in this type of project and a method for conducting similarly detailed examinations of other projects. This work marks a significant step in this area of exploration.

Evaluation research on housing programs in other jurisdictions appears to be more extensive than that observed in Canada. American researchers documented the difficulties of evaluating education programs for homeless people (Penuel and Davey, 1998) and compiled a description of best practices for employment training for homeless people (Beck et al., 1997). British researchers conducted a comprehensive evaluation of a range of projects that provide specialist employment and training services to homeless youth (Randall and Brown, 1999).

Lessons Learned

In the limited Canadian research that exists, authors identified the following policy conclusions.

- Researchers from Vancouver (CS/RESORS, 1989) concluded that employment services for homeless people need to consider helping their clients find housing, emotional counselling, health care, and recreational opportunities.
- The Raising the Roof study (2001) identified the need for:
  - better information sharing regarding available programs;
  - attention to homelessness in the education system;
  - more social assistance programs;
  - a higher minimum wage and better access to employment insurance;
  - more assistance with finding employment and more opportunities for employment;
  - more training opportunities and affordable and flexible post-secondary education; and
  - greater access to support services to enable people to remain employed.
- Bridgman (2001) concluded that successful projects need to cross regulatory boundaries and ensure the co-operation of many different agencies and funding bodies. Indeed, such multi-agency research is beginning to provide examples of longitudinal data (e.g., Aubry et al., 2003). A difficulty with these observations is that many are based on opinions, reviews of others' opinions, and simple descriptive research. Although opinions and descriptions are important starting places, it would be helpful to demonstrate the positive effects of the policy interventions recommended above through research design and objective measures.

Perhaps the most important lesson from the literature review is that sustained funding is needed for detailed and objective research to design interventions and examine their effectiveness. Related to this need, a number of policy-relevant research gaps were also identified.

- Gaetz and O'Grady (2002) suggested that to better understand the dynamics of the education and employment of homeless youth, there is a need for a more thorough understanding of how young people end up on the streets and what keeps them there. As well, they indicated a need to understand the changes in "occupational identity" that occur in youth on the street. More research is needed on the degree to which the most marginalized of homeless people are restricted from entering the economic mainstream.
- In the area of homelessness and education, there is a need for research that examines the relationships among factors related to education and is not simply a description of levels of education.

Future Directions

This literature review confirms a lack of knowledge about education, employment, and income support among homeless people and those at risk of becoming homeless. Although there are numerous examples of research in the United States on job preparation, skill development, special employment arrangements, income

This review confirms a lack of knowledge about education, employment, and income support among homeless people and those at risk of becoming homeless in Canada.

support programs, and access to education, there is very little written on these topics in Canada.

While statistics and observations exist in Canada of homeless people regarding their difficulties securing education, employment, and income support, research is required in a number of areas.

- Basic information is needed on the employment preferences of homeless people.
- Detailed accounts of the economic activities of adults and youth are needed, particularly outside of Ontario.
- Basic information on the educational needs and preferences of homeless youth and adults is needed.

The following efforts are required to obtain these sorts of data:

- research projects with a clear research design, valid method, and objective measures;
- detailed and objective evaluations of interventions to prevent and alleviate homelessness; and
- longitudinal and multi-site research examining education, employment, and income support for homeless people.

In the future, research needs to move beyond simple counts and descriptions to more in-depth explanations and the exploration of the relative importance of these factors. Such information will facilitate the design, implementation, and evaluation of effective interventions.

References

Aubry, T., F. Klodawsky, E. Hay, and S. Birnie. 2003. *Panel Study on Persons Who Are Homeless in Ottawa: Phase 1 Results. Final Report.* Ottawa: University of Ottawa.

Beck, S., J. Trutko, K. Isbell, E. Rothstein, and B. Barnow. 1997. *Employment and Training for America's Homeless: Best Practices Guide.* Arlington, VA: James Bell Associates, Inc.

Bergeron, N., G. Josephson, T. Aubry, and C. Andrew. 2000. *Assisting Recipients of Social Benefits with a History of Homelessness with Financial Matters: A Needs Assessment in the Region of Ottawa-Carleton.* Ottawa: University of Ottawa.

Bridgman, R. 2001. "I Helped Build That: A Demonstration Employment Training Program for Homeless Youth in Toronto, Canada." *American Anthropologist* 103: 779-795.

Bunting, T., P. Filon, and R. Walks. 2002. *Households at Risk of Homelessness: Distributional Patterns within Eleven Canadian Metropolitan Regions.*

Charette, C. 1991. *Research Initiative on Homelessness: International Year of Shelter for the Homeless,* Occasional paper 27. Winnipeg: University of Winnipeg.

CMHC (Canada Mortgage and Housing Corporation). 1995. *Inventory of Projects and Programs Addressing Homelessness.* Ottawa: CMHC.

———. 2001. *Research Highlights: Environmental Scan on Youth Homelessness 86.* Socio-Economic Series. Ottawa: CMHC.

CS/RESORS Consulting Ltd. 1989. *A Study of the Vancouver ReConnect Program and Vancouver Street Youth.* Vancouver B.C.: RESORS Consulting Ltd.

Dachner, N., and V. Tarasuk. 2002. "Homeless Squeegee Kids: Food Insecurity and Daily Survival." *Social Science and Medicine* 54: 1039-1049.

Eberle, M., D. Kraus, and L. Serge. 2001. *Homelessness – Causes and Effects,* vols. 1, 2, 3, and 4. Vancouver: British Columbia Ministry of Social Development and Economic Security.

Falvo, N. 2003. "Gimme Shelter!" Toronto: CSJ Foundation for Research and Education.

Fitzgerald, M. 1995. "Homeless Youths and the Child Welfare System: Implications for Policy and Service." *Child Welfare* 74: 717-730.

Gaetz, S., and B. O'Grady. 2002. *Making Money: Exploring the Economy of Young Homeless Workers. Work, Employment and Society* 16: 433-456.

Guirguis-Younger, M., V. Runnels, and T. Aubry. 2003. *A Study of the Deaths of Persons who are Homeless in Ottawa – A Social and Health Investigation.* Report to the City of Ottawa, Volume 1. Ottawa: University of Ottawa (Centre for Research on Community Services).

GVRD (Greater Vancouver Regional District). 2002. *Research Project on Homelessness in Greater Vancouver,* vol. 1. Vancouver: Greater Vancouver Regional District.

Hull, J. 2000. "Aboriginal Post-Secondary Education and Labour Market Outcomes." Winnipeg: Prologica Research Inc.

Love, M. 1993. "Storefront School Draws Street Kids Back to Education." *Education Manitoba* 20: 30-31.

Norman, R., S. Schwandt, and S. Eisler. 1993. *The Impact of Supported Housing on a Downtown Homeless Population.* Ottawa: CMHC.

Novac, Sylvia, Luba Serge, Margaret Eberle, and Joyce Brown. 2002. *On Her Own: Young Women and Homelessness in Canada.* Ottawa: Status of Women Canada.

O'Grady, B., and C. Greene. 2003. "A Social and Economic Impact Study of the *Ontario Safe Streets Act* on Toronto Squeegee Workers." *Online Journal of Justice Studies* 1.

Penuel, W., and T. Davey. 1998. *Evaluation Design for Homeless Education Programs: A Meta-Evaluation of McKinney Programs in Tennessee.* EDRS microfiche.

Raising the Roof. 2001. *From Street to Stability: A Compilation of Findings on the Paths to Homelessness and Its Prevention.* <www.raisingtheroof.org>.

Randall, G., and S. Brown. 1999. "Employment and Training Schemes for Homeless Young People." <www.jrf.org.uk/knowledge/findings/housing/6139.asp>.

Smart, R., and A. Ogborne. 1994. "Street Youth in Substance Abuse Treatment: Characteristics and Treatment Compliance." *Adolescence* 29: 733-745.

Tolomiczenko, G., and P. Goering. 1998. "Pathways into Homelessness: Broadening the Perspective." *Psychiatry Rounds* 2.

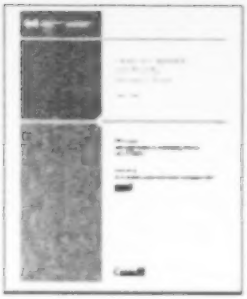
———. 2000. "The Process and Politics of Community-Based Research with People Currently Homeless." *Psychiatric Rehabilitation Journal* 24: 46-51.

Trumpener, B. 1997. *Gimme Shelter: Homelessness and Literacy*. Toronto: St. Christopher House Adult Literacy Program Publications.

Zuvekas, S., and S. Hill. 2000. "Income and Employment among Homeless People: The Role of Mental Health, Health and Substance Abuse." *The Journal of Mental Health Policy and Economics* 3: 153-163.

Note

1 The National Research Program (NRP) is one of Canada's leading research-funding agencies on homelessness. An initiative of the National Secretariat on Homelessness, the NRP's mandate is to increase understanding of the magnitude, characteristics and causes of homelessness through a call for proposals process.

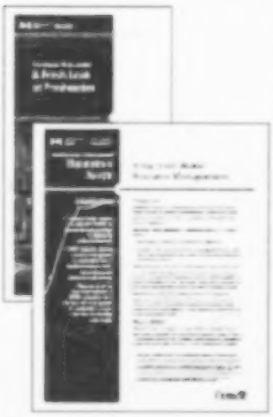


Financial Capability and Poverty

This discussion paper, prepared by the Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), focuses on developing financial literacy as a complementary strategy to asset building through a review of existing research and current initiatives in Canada and abroad.

Views on Life-Course Flexibility and Canada's Aging Population

This paper describes the methodologies used in, and the results coming out of, focus groups that were organized to better understand Canadians preferences concerning the allocation of time for work, care-giving, education and leisure, their preferences concerning the time at which they intend to retire. Canadians that participated to these focus groups were also ask for their opinions on policies that could support the reallocation of time over the course of life.



Pamphlet: A Fresh Look at Freshwater

Briefing Note: Integrated Water Resource Management

This pamphlet outlines the background and plans for the PRI's freshwater project.

This Briefing Note is the first in a new series designed for the senior decision-maker. Introducing the concept of Integrated Water Resources Management, this Note defines the concept, and gives examples of its practical application.

The OECD *Jobs Strategy* Review

Old Wine in New Bottles or a Truly New Vintage?

Stuart Sykes and Kaili Lévesque
Policy Research Initiative

By way of evidence-based policy discussions, the OECD significantly influences the conceptualization of socio-economic policy debates in both member and non-member states around the world. As such, the Organization's recently declared intention to re-evaluate the fundamental assumptions and principles that underpin its *Jobs Strategy*, a document that for the past 10 years has served as the foundation for its annual Employment Outlook, is cause to take notice.

The reassessment of core assumptions is largely driven by shifts within the labour markets of member states. A decade ago, the OECD *Jobs Strategy* was crafted with the intent of outlining reforms that would slash high and persistent unemployment in OECD member states. At that time, major structural reforms regarding employment protection legislation, pension systems, and employment supports (such as unemployment insurance and active labour market measures) were seen as vital. The *Employment Outlook* has provided annual reports on the implementation of these reforms and on labour market developments and trends in OECD member states.

Although traditional employment concerns, such as unemployment and economic stagnation, remain important, new challenges, such as population aging are becoming increasingly central policy considerations. Additionally, the implementation of many responses to previously identified challenges has led to structural changes that now require evaluation. For these reasons, the time has come for modernization of the OECD *Jobs Strategy*.

However, such socio-economic shifts are not the only drivers for change. For years, there has been concern among analysts that many international organizations, including the OECD, have failed to address gaps in their diagnostics or recognize negative socio-economic distortions that can result from their policy prescriptions. The narrow, market-based approaches frequently used by many international organisations have also increasingly come under scrutiny. As time has passed, these criticisms have become increasingly difficult to ignore.

Emerging Themes for the Review

The *2004 Employment Outlook* identifies a number of issues for review. A key concern to be addressed by the new *Jobs Strategy* is the projected increase in dependency ratios that could result from an aging population. While the urgency of this challenge varies across countries, much of the OECD's focus in addressing this issue is aimed at increasing employment.

This concern was not entirely neglected in the current *Jobs Strategy* and previous issues of *Employment Outlook*. Groups targeted to effect reform in this area also remain largely unchanged from previous OECD documents, namely those most likely to be excluded from the labour market (women, lower-skilled workers, and youth), the employment of whom would support the costs of aging societies.

However, never before has this challenge been made so central to the analysis. Three other fundamental philosophical shifts are also apparent within the themes of the OECD's

Stuart Sykes and Kaili Lévesque are Policy Research Officers with the Policy Research Initiative.

review process, suggesting that the new *Jobs Strategy* could differ significantly from the current document.

Increased Appreciation of Demand-Side Issues

Whereas policy prescriptions in the current *Jobs Strategy* and past issues of *Employment Outlook* focused on managing the supply of labour (through education, more restrictive benefits, etc.), the 2004 edition of the *Employment Outlook* argues that issues of job quality (e.g., wage levels, benefits) must also be addressed. This acknowledgment of demand-side issues, which effectively increase the draw and value of employment as regards individuals, marks a significant break from past approaches.

The Relevance of Social Objectives

For perhaps the first time, the OECD explicitly acknowledges in the 2004 *Employment Outlook* that measures to improve employment must be reconciled with social goals, leading to concerns about job security, work-life balance and widening disparities in earnings. This shift reflects the dilemmas faced by states grappling with a wide array of social and economic challenges. With the addition of this new dimension, the OECD also acknowledges that some of its past policy recommendations, if imprudently or partially applied, could have deleterious social effects. For example, the OECD notes that the rise of precarious employment is in part due to the many reforms made to employment protection legislation in OECD countries during the 1990s.

Different Policy Contexts Among Member Countries

In part reflecting the above two shifts, the OECD acknowledges that policy interactions and complementarities need to be better understood to determine why various countries, despite different policy contexts and institutions, achieve similar employment outcomes. Subsequently, unlike the current *Jobs Strategy*, which effectively established a single set of institutional arrangements and targets for all states, it is now recognized that alternate policy packages that are sensitive to state-specific conditions and objectives may be more effective.

These themes did not develop overnight. They had been alluded to in a more cursory manner in 2003, suggesting an under appreciation of their relevance rather than a lack of awareness of their existence. Elevation of these themes in the 2004 *Employment Outlook*, however, has transformed the criteria against which past policies and future proposals must be measured. As a result, the 2004 edition reads very differently than its predecessors, and includes discussions touching on a number of social issues of importance to the issue of poverty, such as diverging wages, job quality, and making work pay.

Moving Forward: Issues and Options

In placing new emphasis on issues, such as population aging and the need for flexible work arrangements, the OECD must determine which conceptualizations of employment are still appropriate, and which require complete refurbishing to maintain their relevance. The OECD's success in doing this over the two-year review process will determine if the new employment strategy is truly fresh and responsive to the above-described challenges and issues.

In the 2004 *Employment Outlook*, labour market integration remains the key unit of analysis. Target groups remain unaltered, and activation policies remain central to the policy prescriptions aimed at addressing underemployment. This focus on activation appears still to be limited by the underlying assumption that those not engaged in the labour market choose not to be. Structural barriers to participation, such as a lack of available child care, remain marginal to the analysis. Despite the themes driving the review, much of the basic diagnostic and underlying approach of the report appears unchanged.

However, there are other signs that significant analytical shifts are taking place. Even as those outside the labour market remain the priority group of focus, there have been slight modifications to the definitional aspects of employment policies, and there has been an alteration of the understanding of issues to be addressed, such as the supply of, and demand for, labour. The role of training and education has also been recast. No longer portrayed

Even as those outside the labour market remain the priority group of focus, there has been an alteration of the understanding of issues to be addressed, such as the supply of, and demand for, labour.

as a silver bullet for increasing individual employability, the role of education is being repositioned within a life-long learning approach. This approach, is intended to help mitigate the labour market effects of an aging work force, improve employment security (if not job security), make individuals less vulnerable to the pitfalls of precarious employment and address a number of other socio-economic challenges. In short, education is now portrayed as underpinning a multidimensional approach to addressing a number of societal needs rather than employability.

These are significant shifts that, in part, explain why the feel of the 2004 *Employment Outlook* is so different from its predecessors. However, two other philosophical shifts also warrant particular attention.

Job Quality Is About More than Earnings

Quality of employment in previous issues of *Employment Outlook* was based on two indicators: having a job, and the level of income earned in employment. However, there is now a clear awareness that this approach fails to take into consideration other factors, such as job satisfaction, work-life balance, and the role of employment in achieving individual and social goals. In the 2004 *Employment Outlook*, individuals are recognized as having many concurrent goals that are not mutually exclusive, such as achieving gainful employment while having a family and participating in community activities.

Not all of these goals are quantifiable, nor do they all contribute to a traditional understanding of employment benefits. They are, however, now recognized, and the OECD has pledged to place part of its strategy focus on making work more flexible and appealing to a broader segment of the population, including older individuals.

Quality of Life Is More than Having a Job

The role of employment within society and an individual's life has fundamentally shifted. Before, overall levels of employment and average income levels were seen as appropriate indicators of the overall performance of the employment market. The diagnostic in the 2004 *Employment Outlook* does not adopt this position. Instead, the labour market is viewed only as one aspect of a country's socio-economic structure, and a job is now only one part of a person's life. This fundamental shift results in past policy approaches often being cast in a completely new light.

For example, although a training program targeted at lone parents may not lead them directly into paid employment, it may lead to improvements in broader social goals, such as increases in social capital and community involvement. These have not been quantified as have traditional indicators, such as income and employment, but the OECD acknowledges the importance of understanding the achievement of broader social goals as policy successes in and of themselves.

Conclusions

There is no doubt the new diagnostic research themes identified earlier are beginning to assert themselves. Marked changes, especially regarding the underlying assumptions and approaches that ground much of the OECD *Jobs Strategy* and past issues of *Employment Outlook*, are apparent. While the 2004 *Employment Outlook* appears to retain much of the current *Jobs Strategy*, this is not conclusive evidence that this exercise is merely window dressing. No one should want to see solid diagnostic and analytical work abandoned just because it is no longer fashionable.

The key challenge within the review will be balancing new and old. Retained ideas will have to remain consistent with emerging diagnostic themes if the document is to be coherent. The OECD's success in doing this will determine if the *Jobs Strategy* that emerges in two years is truly new wine or whether it is the same old vintage in a shiny new bottle.

Social Inclusion as Policy

Challenges and Opportunities

Ted Richmond
Laidlaw Foundation

How is the concept of social inclusion evolving in policy terms? Are we working from a common understanding or "definition" of the notion? What does social inclusion mean for issues like poverty, and the growing racialization of poverty? What theories and practices are most relevant in developing a made-in-Canada version of social inclusion that is policy relevant? These issues provide both challenges and opportunities for our Advisory Committee (Inclusive Communities for Children, Youth and Families) as Laidlaw Foundation further develops its work on social inclusion.[1]

The Children's Agenda Initiative of the Laidlaw Foundation started several years ago, with a focus on social inclusion as a tool for developing and testing social policy. It promoted the development of inclusive communities in the cities and neighbourhoods where children and their families experience various forms of exclusion, and was rooted in the Laidlaw commitment to promoting the well-being of children and families. The long-range goal was to promote improvements in child and family social policy in Canada.

It has been a few years since the Laidlaw Board took the courageous step of endorsing funding for what was basically an idea – social inclusion. Since then, our social inclusion work has not only developed and expanded, it has received a significant amount of attention and support. Laidlaw-sponsored activities included seminars and conferences as well as a series of working papers exploring different areas and aspects of social inclusion as theory and applied policy. Funding was also provided for partner organizations involved in projects, such as the development of inclusive indicators as well as research and public education on the welfare of Canada's children.

In the last year, we have expanded and renewed the program's advisory committee, renamed our program, and begun addressing new challenges.

Issues and Challenges

First and foremost, we must recognize that the "definition" of social inclusion is in development; it is not fixed as a concept or theory. A progressive and policy-relevant version of social inclusion will be rooted in practice, and it will recognize and respect different interpretations.

The social inclusion work we want to develop must combine theory and practice. As well, it must exhibit three essential features: It must deal with the structural roots of exclusion, be rooted in community (self-) organization and mobilization, and be transformative. It must lead to real, applied policy changes transforming the structures that promote exclusion and limit inclusion.

To deal with these issues, we need to appreciate fully the social and economic impact of rapid demographic and economic changes in Canada. Immigrants – those born outside of Canada – form a growing percentage of the population in our major urban centres, and are increasingly from non-European countries. There is an increasing degree of coincidence therefore between "newcomer" and "visible minority" status, precisely at a time when these newcomers face systemic barriers to the recognition of internationally acquired education and skills.[2] The alarming process of the racialization of poverty in Canada is, in fact, a product of these trends.

Ted Richmond is the Program Co-ordinator of the Inclusive Communities for Children, Youth and Families Pilot Program at the Laidlaw Foundation.

Poverty is not just an issue for newcomers. There has been a general deterioration of labour market opportunities for vulnerable groups, such as newcomers, those with a disability, young families, lone parents, and urban Aboriginal people. The world of work in Canada is becoming more precarious; the low-paid segment of the labour force is growing as a portion of the total employed; and long-term poverty is becoming more associated with paid employment. From a social inclusion perspective, we need to ask why certain groups identified more by social or cultural characteristics rather than economic features are at such risk of long-term poverty. The answers should lead us away from neo-liberal economic policies, emphasizing the universal benefits of general economic growth, and into a deeper understanding of the social supports and policy reforms needed by specific excluded communities.[3]

Since poverty is not just an issue for newcomers, we must realize that diversity issues go well beyond the labour market or even general economic well-being. Increasing ethno-racial diversity in our major urban centres poses challenges from a social inclusion perspective, because both the process and the end result of this inclusion must be re-negotiated. Ethno-racial communities, as with other excluded groups, will no longer accept the paternalism of being invited, one by one, to enter existing institutions. Rather, they are demanding their rightful voice and role in reshaping these institutions to combat exclusion and promote a truly inclusive form of Canadian diversity.[4]

The notion of social capital is also important to our work on social inclusion. We believe that both "bonding" and "bridging" networks and linkages are vital for combatting exclusion with vulnerable groups; and while government cannot create social capital, government policies can facilitate its development. The role of non-governmental service and umbrella organizations in public education and advocacy – increasingly threatened by funding restrictions – is, in this regard, an issue of great concern.[5]

In his Laidlaw-sponsored working paper, Anver Saloojee emphasized that the development of social inclusion is a political process that depends on locating and transforming specific forms of exclusion.[6] In other words, an inclusive society identifies the historical and material basis of various forms of exclusion and works actively to overcome them. This leads to a process involving social citizenship, mobilization and community organizing, and transformation (resource sharing, institutional changes).

Examples from Our Work

Due to the various factors outlined above, our program is moving toward a focus on support for pilot projects as a means to further develop the theory of social inclusion through dialogue with our partners based on practice.

We recognize that the social inclusion application projects we support will have an experimental nature (new theories lead to new practices, and further debates on specific issues).

One example of a project we currently support (along with the Ontario Trillium Foundation) is Closing the Distance for Children in Sudbury.

The Children's Agenda Initiative promoted the development of inclusive communities in the cities and neighbourhoods where children and their families experience various forms of exclusion.

The Social Planning Council of Sudbury has been engaged, in the last 18 months, in a project designed to create more inclusive school and recreation environments from the perspective of Greater Sudbury's children. The project is being extended to neighbourhood schools and community recreation programs over the next two years to introduce the voices of children into how learning and recreation occurs in these two important social environments. The initiative addresses all children, but will also pay particular attention to the inclusion and participation of children at higher risk of being left out or unheard (e.g., children dealing with linguistic and cultural barriers in Sudbury, such as Francophone and Aboriginal children). We think this is a good example of a project with grass-roots mobilization that deals with the non-economic forms of exclusion for vulnerable communities. We believe, as well, that the emphasis on listening to the voices of children provides a good demonstration of inclusion in practice.[7]

Part of our work involves supporting the activities of partner organizations, whether financially or through publicity and networking. Campaign 2000, which receives financial support from Laidlaw, has been working very actively across Canada on public education and mobilization, which links child poverty to broader issues including housing and labour market problems, child care and early childhood education. Another example is St. Christopher House, which is developing a truly grass-roots policy initiative with its project Income Security for Working-age Adults in Ontario.[8]

The development of inclusive indicators is another aspect of our work, essential to bridging social inclusion theory with social inclusion practice. We provided funding (along with Health Canada) to the inclusive indicators project carried out by the Ontario Prevention Clearinghouse, and we played an advisory role in the Health Canada funded Alternative Social Audit carried out by the Social Planning Council of Toronto and the Alternative Planning Group.[9] We are working to structure a useful dialogue among the various groups involved in developing alternative social indicators.

We also consider it vital to work with both community organizations and various concerned funders to halt the destructive trends in financing of the non-governmental organization sector. The transition to narrowly defined service contract funding as the dominant form of government support to the community sector cannot be allowed to destroy the social capital represented by these organizations.[10]

We also work to build community capacity (or social capital) by promoting healthy research partnerships between the community and the academic sector. Currently, we are partners in a Ryerson University proposal to the Social Sciences and Humanities Research Council Community-University Research Alliances, on the situation of newcomers with less than full status. We are also hosting networking meetings of researchers concerned with immigrant women's issues, and participating in a Canadian Institutes of Health Research funded research project, Racialized Communities and Health Status, led by the Access Alliance Community Multicultural Health Centre.

Finally, we continue to contribute to the conceptual work in exploring, debating, and refining the meaning of social inclusion in Canada. We are preparing an edited publication of some of the best of the working papers commissioned by Laidlaw and are working with various partners to develop seminars and forums that will link the issues of inclusion to current public policy options.

All this leads to lots of experimentation and public discussion. We don't expect our work to go smoothly; the issues are too complex, and the challenges are too great! But we do expect that with the help of our many partners, supporters, and friends, we can make small but real progress in advancing the inclusion agenda in Canada over the next few years.

Notes

1 I want to acknowledge the contributions of Uzma Shakir to this update on our social inclusion work at Laidlaw. Uzma is Executive Director of the Council of Agencies Serving South Asians (CASSA), and President of the Board at the Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI). Uzma is also a member of our program Advisory Committee.

2 For a discussion of these issues as well as extensive references, see the Laidlaw Working Paper *Immigrant Settlement and Social Inclusion in Canada* (Ratna Omidvar and Ted Richmond, 2003), <http://www.laidlawfdn.org/page_1069.cfm>.

3 For recent reflections on these issues, see Cynthia Williams, "Policy Responses for Groups at Risk of Long-Term Poverty" <http://www.queensu.ca/sps/queens_international_institute_on_social_policy/qiisp_2004/Session_3.williams.pdf>.

4 See, for example, the paper "Social Inclusion and the City" by the Alternative Planning Group <http://www.laidlawfdn.org/page_1213.cfm>.

5 See, for example, Ted Richmond's paper presented to the Metropolis immigration research conference in Montréal in March 2004 "Promoting Newcomer Civic Engagement: The Role of Umbrella Organizations in Social Citizenship." <http://www.laidlawfdn.org/page_1213.cfm>.

6 "Social Inclusion, Anti-Racism and Democratic Citizenship" (2003), <http://www.laidlawfdn.org/page_1069.cfm>.

7 More information about this project, and others funded by our pilot program, can be found on the Laidlaw web site.

8 More information is available on the organizations' respective web sites.

9 For further information, see the web sites of the respective organizations.

10 See, for example, Ted Richmond and John Shields, *Third Sector Restructuring and the New Contracting Regime: The Case of Immigrant Serving Agencies in Ontario*, in the CERIS series, Policy Matters. <http://www.laidlawfdn.org/page_1222.cfm>.

Adequate and Affordable Housing for All

June 24–27, 2004
Toronto, Ontario

Lori Brooks
Policy Research Initiative

During the conference, Adequate and Affordable Housing for All, the housing situation in Canada was often presented in terms of a crisis of historic proportions. Toronto's affordable housing shortage was compared to a refugee camp, with a major difference being that a camp at least has a level of standards required under UN guidelines. Advocates have also adopted the term "man-made national disaster" in an effort to bring more attention to the housing situation in Canada. By framing it in this way, advocates hope governments will respond with the same sense of urgency as they do to natural disasters.

The challenge of improving government support for housing was directly linked to efforts to raise public awareness. Presenters characterized federal government involvement in housing over the years as having been sporadic and limited at best.[1] They noted that the government's role has shifted to that of a facilitator in supporting home-ownership schemes for first-time buyers and lower-income people through the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). Other federal programs discussed included the Supporting Community Projects Initiative (SCPI) and Residential Rehabilitation Assistance Programs (RRAP), both under the mandate of the National Homelessness Secretariat.

In recent years, provincial governments have increasingly downloaded housing management to the municipal level. In the absence of accompanying funds, many municipalities have experienced difficulties in coping with the added responsibilities. As a result, the challenge of dealing with the housing crisis tops the current agendas of many municipal governments. Toronto Mayor David Miller addressed the conference in the opening plenary, describing the efforts initiated in 1998 under the Mayor's Homelessness Action Task Force. These have included eviction prevention, a high level of outreach support, and a controversial project to redevelop the Regent Park public housing community.

Adequate and Affordable Housing for All brought together over 350 delegates and researchers from 40 countries that have been working to develop an understanding of the challenges of housing and homelessness. Representatives from both developing and industrialized countries spoke on their regional as well as global housing issues. The conference was organized by the University of Toronto's Centre for Urban and Community Studies under the auspices of the International Sociological Association's Research Committee on Housing and the Built Environment, co-sponsors included Canada Mortgage and Housing Corporation, the City of Toronto, Social Housing Services Corporation, and the Toronto Community Housing Corporation.

The conference had a broad mandate including themes based on raising awareness, gaining understanding, and increasing the impact of housing programs and policies. Considerable focus was also placed on issues surrounding homelessness including a framework on episodic homelessness, presented by Uzo Anucha.

At the time this article was written, Lori Brooks was an Analyst with the Policy Research Initiative.

Improved government efforts to address affordable housing needs require a sound understanding of the complex challenges involved. The affordable housing picture is complex. One element is the stagnation, or even decline, of rental stocks, especially at the lowest end, at a time when the economic situation of the most vulnerable in society has failed to improve. Presenters argued that levels of rental stocks have stagnated, because the profit incentives for developers in recent years have been principally in the construction of new homes for ownership and converting old rental stock into new condo units. As a result, while demand is increasing for affordable rental units, the relative numbers available are declining. Due to the increasing demand and declining supply of rental units, Toronto rents increased by 31% between 1997 and 2002. The social housing waiting lists in urban areas continue to grow in the tens of thousands, and shelter use is becoming a more common form of housing, especially for families.[2]

Discussions about how governments might improve the housing situation in Canada are generally framed in terms of supply-side and demand/income-side policies. In other words, should policy focus on interventions that address the actual supply of affordable and adequate housing or on improving the purchasing power of housing consumers, by way of vouchers or allowances, in the market as it currently functions? Many would argue that the supply of housing should be left alone, because market mechanisms will find the equilibrium point to best reconcile supply and demand. It was also observed that although the market functions very well for those above a certain income level, if you are poor, the housing market does little to address your needs. The general consensus at the conference was that addressing this gap is the responsibility of the public sector.

With the laissez-faire, non-intervention approach at one end of the spectrum, at the other is the actual construction by the government of units for occupancy by low-income tenants. This, however, often comes in the form of public housing projects that can result in the social isolation of low-income communities, which has occurred along racial lines in the United States.

Between the two extremes of doing not much and building actual units lie several possibilities discussed at the conference. One is a city by-law that requires that a certain proportion of new developments be reserved for affordable housing units. Also included in the spectrum of policy options is the development of transitional spaces, such as emergency shelters, building supportive housing for people with special needs, and partnerships with developers in the construction of affordable housing and co-op units.

From a demand or income-side perspective, policy options include those that will affect what a person can acquire by increasing the amount of money they have available for housing. While social assistance programs take into account housing costs as part of the calculation of benefits, these amounts have not been rising proportionately to the cost of housing, and have therefore become inadequate to meet the basic needs for which they are intended.

One of the most well known demand-side policies is the housing voucher for people meeting certain means tests. In some instances, these vouchers will go directly to the landlord, which may consequently pose other problems regarding stigmatization and discrimination. Quebec has instituted an allowance scheme wherein people meeting certain criteria are directly given a cash allowance intended for housing. Such options can be effective when local vacancy rates are high.

Another option that is beneficial for the so-called best-off of the worst-off is home-ownership incentive schemes. Toward this end, CMHC has been developing new financing and borrowing regulations for first-time homeowners. In addition, more innovative programs in the asset-based family have surfaced such as Home$ave by the Social Enterprise Development Incorporation. This program matches savings of program participants, and allows these matched grants plus personal savings to be used toward home-ownership or home improvement goals.

Overall, the main message from the conference was that the best solutions would consist of both supply-side and demand-side approaches. There is no magic bullet. Rather, it is imperative that policy makers recognize the complexity of housing and its interrelationship with poverty, exclusion, work, and income if they are to address the housing needs of low-income Canadians effectively.

Notes

1 Housing is under provincial authority, thus making involvement in this policy area a challenge for the federal government. Nevertheless, the federal government has actively sought to build affordable housing in urban areas at different times.

2 City of Toronto. 2003. *The Toronto Report Card on Housing and Homelessness.* Toronto: City of Toronto.

The Policy Research Needed to Support the Social Economy

A PRI–SSHRC Roundtable

September 28, 2004
Ottawa

Alan Painter
Policy Research Initiative

The social economy is a fairly new label for a diverse collection of organizations that have been producing and delivering goods and services across Canada and the world for over a century, generally at the community level. These organizations are separate from governments and different from commercial enterprises in that they involve a diverse collection of stakeholders in decisions, and reinvest profits to advance the mission of the organization, instead of disbursing them to shareholders. Examples include co-operatives, non-profit organizations, and credit unions.

The social economy has received considerable policy attention over the past decade in Europe and in several provinces, especially Quebec. Interest has also increased in Ottawa. As a concrete example, the February 2004 Speech from the Throne cited the Roasted Cherry Coffee House, located a few blocks from Parliament Hill. This coffee shop with a difference offers employment and a welcoming environment to young Canadians, particularly those at risk.

The focus of the day was not on the specific initiatives announced in the March 2004 federal budget, but on the policy research needed to provide fact-based, high-quality advice regarding possible future initiatives. The Roundtable explored what policy researchers need to examine now in consultation with practitioners and policy makers to better support organizations like the Roasted Cherry Coffee House to help Canadians.

The proceedings opened with a presentation by the Honourable Eleni Bakopanos, Parliamentary Secretary to the Minister of Social Development with special emphasis on Social Economy. The Parliamentary Secretary provided background on the social economy and its evolving role in Canada's communities. She wants to see research collaboration that is policy relevant.

Janet Halliwell, Executive Vice President of the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC), provided an overview of the process underway to transform the organization from a granting council to a knowledge council. She also described the ongoing development of the new SSHRC Community-University Research Alliance (CURA) program on social economy. It will link research with communities and not-for-profit organizations to work on social and community economic development issues.

There was considerable discussion regarding the importance of community-level action and the promotion of self-help for individuals and communities. These concepts are clearly an important part of Canada's evolving social economy.

Several senior officials offered views on ongoing policy and program development efforts. Identified themes included citizen-led community-based processes, social innovation, corporate social responsibility, and employer demand for skills, particularly hybrid skills. Several participants emphasized the need to avoid creating silos of information across organizations.

Three experts from outside government made well-received presentations on the scope of the social economy.

- Marguerite Mendell from Concordia University provided an overview of the paper she

Alan Painter is a Senior Policy Research Officer with the Policy Research Initiative.

prepared with Benôit Lévesque from l'Université du Québec à Montréal to support the development of the CURA program on social economy. Professor Mendell's presentation emphasized the diversity of the social economy, which has been defined in a variety of ways since the 19th century. She noted, for example, that social economy organizations have contributed to the transformation as well as to the delivery of health services.

- Nancy Neamtan, Executive Director of le Chantier de l'économie sociale, described the social economy as an integral part of a pluralist economy. She outlined an emerging model for managing development that integrates social, economic, cultural, and environmental goals in communities. She provided several examples of how the social economy has evolved in Quebec in diverse sectors, such as home care and forestry, as well as examples of how the social economy is supported in different jurisdictions. Ms. Neamtan suggested that policies and programs need substantial change in recognition of the emerging model.
- Brett Fairbairn from the University of Saskatchewan provided an overview of the social economy outside Quebec. He noted that while co-operatives, mutuals, and associations all play a significant role across Canada, the social economy as a whole has not yet been conceptualized much as a single entity outside Quebec. For many organizations that make up the third sector throughout Canada, key underlying themes place people before profit and emphasize the importance of community orientation. Professor Fairbairn ended his presentation with several questions and observations concerning the development of effective policy regimes. For example, he noted that public policies can be any of destructive, neutral, supportive, participating, or controlling. Care is needed when supporting the social economy not to inhibit the effectiveness of organizations that tend to value highly their autonomy.

Alan Painter from the PRI provided an overview of an issues paper shared with participants in advance of the Roundtable. The paper applied welfare economics principles and findings from the social economy literature, and made some broad observations regarding whether and how governments should support the social economy. It also identified policy research issues that might be explored in the future. The general conclusion of the paper was that the development of the social economy is a promising approach rather than a solution to the problem of how to direct public money to increase well-being.

There was considerable discussion and significant agreement at the Roundtable concerning future policy research priorities, although views differed on whether further data collection should be a priority. Asking what are the necessary conditions for the success of the social economy was identified as a good way to think about research priorities. Answering this question helps identify best practices which, in turn, need to be communicated to those within and outside governments who will apply them. Examining specific sectors, such as child care, was also identified as a possible way forward. Framework policies adopted in different jurisdictions and reporting and evaluation were among the policy research issues identified as possible priorities.

While there was considerable productive discussion and information exchange during the day, one clear point of contention emerged. The concern was that the PRI issue paper represented a viewpoint that was too narrow and placed too much emphasis on economic considerations. There would be merit in exploring how diverse perspectives can and should inform policy development concerning the social economy.

As a specific next step, the PRI is preparing a publication based on the background documents distributed in advance of the Roundtable, additional research, and the presentations and discussions of the day. The document will be designed as a reference tool to support future policy research on the social economy. It will identify and discuss key policy research issues, and further explore the perspectives that underlie the development of policy advice. The document will also include resources useful to policy researchers.

In addition, the PRI's December conference, Exploring New Approaches to Social Policy, will include a workshop on the social economy. It will explore the role of government and of policy research in supporting the social economy based on the underlying objective of increasing the well-being of Canadians, with speakers representing a variety of perspectives.

A Life-Course Approach to Social Policy

Queen's International Institute on Social Policy

August 23, 2004

Ali Béjaoui
Policy Research Initiative

Starting in 2011, when significant numbers of baby boomers begin to leave the labour market, we will see a decrease in the total number of hours worked and, commensurately, in economic growth. Will keeping elderly workers in the labour market longer be enough to counteract this trend? That was the issue on people's minds following Jean-Pierre Voyer's (Policy Research Initiative) presentation, A Life-Course Approach to Social Policy Analysis. The presentation renewed the debate on this topic at a conference organized by the Queen's University International Institute on Social Policy, held August 23, 2004.

While the economic impacts of aging were only one aspect of the analytical framework presented by Voyer, they were a focal point for speakers at the conference. This was expected given the emphasis that most OECD countries place on the tax repercussions of aging, and the consequent need to reform the pension system.

Although they are significant, the life-course analytical framework looks at more than tax repercussions. The framework is based on the premise that the classic vision of a linear, three-stage life course (education-work-retirement) is no longer the societal norm. Increasingly, the three stages are overlapping, which affects how we allocate time to each one. While we have less time during our lives to combine work, education, and family responsibilities (caring for children and parents), we will have more time at retirement (given the increase in life expectancy). Thus, people need more flexibility so they can better allocate time throughout their life course. Giving more flexibility to senior citizens, so they can work longer and enjoy a progressive retirement is only one aspect of a life-course analytical framework. Various surveys have already shown that Canadians want to work longer.

The benefits of the life-course framework were emphasized in Michael Wolfson's (Statistics Canada) presentation on the need for accurate simulation models to support the analytical framework, and in the presentation by Peter Hicks (Social Development Canada). Hicks used the analytical framework to highlight the periods in which people experience time crunches and how those periods affect their well-being throughout their lives. Empirical data show that these time crunches, are associated with marital status and caring for children. Hicks advocated an approach that links the under-used pool of time during the retirement years to the high demand periods of time during the active periods of a person's life.

While no direct link has been established, there seems to be a relationship between high demand time periods, personal well-being, and low income over the life course. Garnett Picot (Statistics Canada) presented the results of an analysis measuring low income over the life course in which family characteristics (marital status and children) play an important role. This relationship is one more argument in favour of a life-course approach to social policy.

Although there is a consensus on the need for a life-course approach, opinion is still divided on how to operationalize the analytical framework.

In this regard, John Myles (University of Toronto) warned conference participants against any social policy aimed

Ali Béjaoui is a Senior Policy Research Officer with the Policy Research Initiative.

solely at senior citizens. He maintained that this type of policy only increases intergenerational conflict. Unlike their counterparts in the 1960s and 1970s, recent retirees have accumulated enough wealth to enjoy a comfortable retirement. However, the outlook for future generations is not as rosy. Because of increased educational requirements and family responsibilities, the generation made up of the children and grandchildren of the baby boomers will begin working and accumulating wealth later in life. Social policy needs to focus on this generation. It requires more assistance in terms of access to continuous learning, post-secondary studies, and training. Myles added that, as the population ages, future generations will have to support the growing cost of pension systems.

There seems to be a relationship between high demand time periods, personal well-being, and low income over the life course.

In her presentation, Cynthia Williams (CPRN) echoed the warning about social policies that discriminate based on age. She stated that, of the five groups identified as being at greater risk of experiencing persistent poverty, only one is defined in terms of age: unattached persons aged 45 and older. The other groups are defined in terms of socio-cultural status (single mothers, Aboriginal people, those with a disability and recent immigrants). A policy that discriminates on the basis of age could increase intragenerational inequities (inequities within a single age group). Williams recognized the importance of a life-course approach since these groups are affected by poverty throughout their lives.

However, the importance of a life-course approach that does not discriminate on the basis of age and reflects the characteristics of various socio-cultural groups did not help much to advance the debate on operationalizing the analytical framework. Anne-Marie Guillemard (Sorbonne) gave the proceedings a push in this direction in her presentation on how European countries have managed to counteract decreased employment among senior citizens (in Sweden and Finland). These countries underwent a cultural change as they moved from a management style based on segmentation by age group to one based on diversity. At the same time, they introduced a new social policy that is age neutral and encourages people to remain active as they age. This cultural change was sparked by the creation of quality jobs to increase the flexibility and mobility that people need to work at any age. These policies bring together current employment programs, continuous learning programs, and a reformed pension system, with the goal of increasing flexibility. It is worth noting that this cultural change came about through the concerted effort and close collaboration of various stakeholders (different levels of government, communities, businesses and unions).

Guillemard's presentation brought the discussion to a more concrete level concerning the life-course approach to social policy: how to identify and overcome barriers to flexibility.

David Foot addressed the first issue in this regard: the current pension system does not give people the flexibility to work while receiving retirement income. In addition, contribution limits encourage employers to demand more from older employees rather than hire other workers. While pension reform is recognized as being essential to increased flexibility, another important factor is the availability of jobs that are flexible enough to interest not only senior citizens, but the population in general. The issues of flexibility and the availability of quality employment have not been explored in the Canadian context, but they relate back to the need for concerted and collaborative action among institutions (government and employers), as mentioned by Guillemard.

Aside from availability and flexibility, areas in which employers play a major part, progress has been made in realizing a life-course approach. Andrew Treusch added to the debate by presenting labour-force-based policies that affect continuous learning, which is an integral part of a life-course approach to policy. In his analysis, Michael Mendelson (Caledon Institute) pointed out the relationship between savings vehicles and provincial social assistance programs (usually people's savings must be exhausted before they can access the programs). Once again, the discussion came back to concerted action and dialogue among organizations (levels of government). To conclude the evaluation of these policies, Mendelson recommended that the objectives of labour-force-based policies be determined before their results are evaluated.

As with any federal initiative, as soon as we begin to translate policies into programs, we run up against funding problems and the perennial stumbling block of jurisdiction. Tom Kent (School of Policy Studies) reiterated the importance of considering and respecting provincial jurisdictions when developing programs. Hugh Segal (IRPP) supported Kent's call for caution, and advocated the use of tax credits to leverage action in sensitive areas, such as day care and social housing, which greatly influence the life-course of Canadians.

We can conclude that a consensus emerged on the life-course approach to social policy at the conference. In addition, reforming the pension system to create greater flexibility seems essential. This reform must be accompanied by the creation of quality jobs that offer increased flexibility, not only for seniors, but for all Canadians. While the creation of these jobs is outside the area of social policy, the federal government can still act as a catalyst. Launching a national debate on aging from a life-course perspective could help to introduce pension reform and bring the various socio-economic stakeholders together around such thorny issues as poverty, continuous learning, and work-family balance. The overall economic impact of aging, and the tax repercussions in particular, offer an opportunity to introduce this debate and strive for a social consensus.

Canada – United States Regulatory Cooperation

There is considerable evidence that NAFTA has generated substantial economic benefits for Canada. However, many argue that more regulatory cooperation with the United States can deliver greater economic benefits, all the while safeguarding, and even improving, the integrity of Canada's regulatory system.

This issue was addressed at a joint PRI-SSHRC symposium on Canada-US Regulatory Cooperation, held on October 29, 2004 in Ottawa. The purpose of the symposium was to discuss key research issues arising from the PRI's Interim Report, *Canada-US Regulatory Cooperation: Charting a Path Forward*.

By the end of the day, the discussions focused on how to move forward on this policy agenda with a clear, practical, and above all, politically achievable strategy. On balance, the discussions set out the following themes:

- There is a need to accelerate Canada-US regulatory cooperation.
- Political commitment and a practical plan are required.
- There is a need to develop a central or unifying theme to engage the Canadian public and US partners.
- Any strategy must be supported by a sound internal organizational framework, and provide a role for Parliament.

A report from the symposium is available on the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca>. For more information on the work of the PRI on Canada-US regulatory cooperation issues, please contact Doug Blair, Project Director, at 613 947.3912 or at dblair@prs-srp.gc.ca.

Using Market-Based Instruments for Water Demand Management

June 14–15, 2004
Ottawa

Bernard Cantin
Policy Research Initiative[1]

Bernard Cantin is a Senior Policy Research Officer with the Policy Research Initiative.

It is often suggested that Canada should make greater use of market-based instruments (MBIs) to support sustainable development. To explore this proposition, the Policy Research Initiative launched its new freshwater project with an experts' symposium on Canadian and international experiences with MBIs for water demand management.[2]

Market-based instruments depend on complex legislative and administrative arrangements, and so are a product of, and are constrained by, specific institutional contexts. For water demand management, the main MBIs reviewed were prices, taxes, or markets, applied with the intention of modifying the incentives to individuals, firms, or institutions regarding their decisions to use water. The symposium examined MBIs in the residential, agricultural, and industrial contexts, as well as experiences with the creation of markets to allocate water.

Understanding Water Use

Water is a very special resource that can meet very different needs. Water can be used for drinking or for cooling in industrial processes, two uses that do not need the same water quality. As David Brooks (Friends of the Earth) reminded us, the demand is often not for the water itself, but for the variety of services it provides.

We do not have a comprehensive knowledge of present water uses in Canada. The last industrial water use survey was done in 1996. In addition, we have limited knowledge of our groundwater resources and their relation to surface waters.

We do know three important facts.

- Although Canada is relatively well endowed with water, it is not always where we need it.
- There are signs of increasing water scarcity in a number of regions, often compounded by water pollution.
- Municipal water infrastructures are falling into disrepair even as growing urban populations demand increased supplies of treated water and place increased demand on wastewater treatment capacity.

Finding the Right Price

Using pricing to promote sustainable use of water involves taking into account environmental costs when charging users. In Canada, however, municipal and agricultural water use is generally subsidized, and most utilities do not recover all their treatment and distribution costs. In this context, some argue that the priority should be to make sure consumers receive the right signals on water use and thus make informed choices. Once this is done, one can begin including environmental costs in water prices.

But, finding the right pricing strategy to send the right signal is not a simple task. The cost of metering individual dwellings or farms, a prerequisite to knowing how much water they use and should pay for, is high. Studies also show that while price matters, it may not be very effective in the short run to modify water use patterns. A related problem is that utilities have limited understanding of consumers' concerns and preferences and face the

risk of actually losing revenues if price changes are too large. Diane Dupont (Brock University) thus argues that the regulatory environment faced by utilities should be modified so they have the incentive to better understand their client's view of their services, and meet pre-specified performance standards, which should simplify and legitimize the process of establishing realistic pricing strategies. She reviewed examples from Great Britain, noting that regulatory changes do not have to involve privatization.

Another important issue is to plan adequately for infrastructure needs. Utilities most often plan for peak demand, usually in the summer when people water their gardens and wash their cars. This leads to over-investment in infrastructure, which is only used at full capacity for a few days each year. An option reviewed by Jim Robinson (University of Waterloo) is to introduce peak use rates so consumers better plan their water use, and utilities can benefit from a reduced peak demand. Utilities could experiment with these rates with a sample of consumers to determine the effectiveness of this strategy. Phil Dick (Ontario Ministry of Agriculture and Food) presented another option to control infrastructure needs, with the experience of Leamington, Ontario, a municipality with a large number of heavy water users. Early in the history of the municipality, a large water user – Heinz – got involved in the planning process and helped design a system based on capacity management where large users shift their water consumption to times of non-peak use.

In the industrial sector, 90% of companies withdraw water directly from a lake or river. While they pay for their own water infrastructure, these companies pay very little for accessing water, and thus for the environmental cost of withdrawing it. One option for governments is to implement a charge (or tax) for using water, which could reflect the actual quantity of water used. Steven Renzetti (Brock University) explained that although companies are sensitive to changes in the price of water, we do not know how sensitive. To establish the right level of tax requires knowledge about the value firms give to water, which varies, and therefore requires extensive analysis and is costly. Furthermore, raising water prices through taxes could negatively affect exporting industries. Stefan Speck (Consultant) noted that European experience does not show a detectable impact of water taxes on industrial competitiveness, but this could be because a number of sectors in Europe have been shielded from these taxes. In fact, Pierre Strosser (Consultant) argued, European water taxes have been used mainly for revenue generation and not for environmental purposes.

One option is to introduce peak use rates so consumers better plan their water use, and utilities can benefit from a reduced peak demand.

Yacov Tsur (The Hebrew University of Jerusalem) showed how to establish efficient pricing of water in the agriculture sector to reconcile supply and demand considerations. Reducing water use is crucial in this sector, which is the largest in terms of water consumption. (Thermoelectric power generation uses more water, but returns most to the river or lake from which it is taken.) But efficient pricing has do be examined in light of the cost of implementing it, which can be high enough to offset the expected benefits. Two other important lessons are that:

- covering the fixed costs of water supply should be decoupled from farmers' water demand decisions; and
- water prices (without quotas) have limited distributional effects.

Looking at the broad picture when designing pricing schemes is important. In all countries, as Pierre Strosser and David Eaton (University of Texas, Austin) remarked, agricultural water use is subsidized. But price may not be the most important factor in explaining water consumption. Agricultural subsidies that promote particular water-demanding or dry-land crops play a more important role.

Prices and Markets

If it is difficult for utilities or governments to find the right price or tax, why not create water markets, where free exchanges between willing buyers and sellers would take care of the problem? Markets would ensure an efficient allocation of water, in the economic sense, since it would move from lower to higher value uses.

The examples of California and Texas, presented respectively by Richard Howitt (University of California, Davis) and David Eaton (University of

Texas at Austin), show mixed results. A first point to note is, as is the case with the Alberta allocation transfer system presented by Beverly Yee (Alberta Environment), trade accounts only for a fraction of water used, and appears to be mostly an adjustment mechanism to cope with uncertainty and annual changes in water flows. In that sense, then, markets can indeed foster more efficient allocation of water. Regulators of the California market, however, have had to develop other instruments to take into account environmental or third party effects (effects on users external to the trade), apparently with success. In Texas, while the market is functioning well, there are signs that less well-off communities and smaller farmers are disadvantaged. An important concern, at least in Texas, is that the creation of markets has provided more efficient water circulation but it has not led to more efficient water use.

More generally, David Zilberman (University of California at Berkeley) argued, experiences with the implementation of markets show that existing systems of water allocation and rights based on seniority rules, coupled with the relatively low price of water, can limit incentives for trading. In addition, implementing markets can be costly. Government intervention is required to set them up, and to ensure monitoring and enforcement of rules. The existence of transaction costs can also limit the efficiency of markets. These costs can be high, which means water markets may not become more attractive until the resource is really scarce.

According to Mike Young (CSIRO Land and Water, Australia), the Australian experience shows that markets can be efficient to allocate water and to create new economic opportunities. However, one should look beyond them to find the appropriate tools to deal with social and environmental goals. From a policy standpoint, different goals should be pursued with different policy tools, which leads to the question of finding the appropriate instruments. For Young, the answer lies in history, with the knowledge acquired in applying specific instruments for specific goals, such as licensing to control access to a resource.

MBIs, Co-operation, and Sustainable Development

Preliminary conclusions suggest that MBIs can play a role to foster water demand management, but that role will depend on the location and institutional context in which they are applied. An important hurdle is the need to better understand and account for implementation costs, including transaction and institutional costs. A number of examples reviewed show also that co-operation can lead to a better appreciation for the need to use MBIs, and incidentally lower some of the implementation costs in designing and applying them. Co-operation requirements also apply to relevant federal and provincial agencies that have different, but complementary, responsibilities for water management. Co-operation could, in fact, extend to program evaluation and controlled experiments, as suggested by Theodore Horbulyk (University of Calgary).

Another important conclusion is that MBIs will not promote sustainable development on their own. While they can lead to more efficient water use or help recover costs, meeting environmental or social objectives requires other, carefully designed, policy instruments. Depending on the type of water use, and the specific location, different approaches might have to be adopted.

Given this, it might be time to follow David Brooks' suggestion and start water soft path planning, that is, carefully analyze the bundle of services required from water resources, project an ideal future social setting, and backcast from there. In this way, we clarify the contemporary decisions needed to meet a desired future outcome.

In other words, it might be time to determine more precisely where we want to go, before we select the appropriate policy tools to get there.

Notes

1. A complete synthesis report from this symposium is available on the PRI Web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

2. The symposium was made possible by way of partnerships with Agriculture and Agri-Food Canada, the Walter and Duncan Gordon Foundation, Environment Canada, and the Canadian Water Network. Over 60 experts, academics, and practitioners from Australia, Israel, the United States, and Europe, as well as policy makers from the Canadian federal, provincial, and municipal governments participated.

Community Social Data Strategy

Empowering the Local Level

John Anderson and Nathasha Macdonald
Canadian Council on Social Development (CCSD)

The Community Social Data Strategy (CSDS) is a new initiative from the Canadian Council on Social Development (CCSD), in partnership with Statistics Canada.[1] This participatory project democratizes access to social data at the community level. The result is improved research, policy and advocacy capacities at the local level. The adage that knowledge is power has been extended to community knowledge is community power, and is one of the foundations of this project.

The CSDS involves 13 communities across Canada, with more to join soon.[2] Each community builds a consortium to administer the project. It usually includes the city or municipality and organizations such as the Social Planning Council and the United Way. These consortia then access and share very large amounts of Statistics Canada social data on life in their communities.

These data are highly detailed and comprehensive. They paint a picture down to the neighbourhood level (census tract or dissemination area) and cover work, housing, low-income levels, and much more. The data are primarily from the 2001 Census, but also include all major Statscan products and the small areas administrative data gathered from tax files. A special run of data on low-income called the Urban Poverty Project is also provided to complete data sets at the neighbourhood level. Together, these data sources provide comprehensive information that cross-tabulates low-income neighbourhood status by family, visible minority, and Aboriginal status to name just a few themes.

The CSDS initiative is particularly well suited to examine issues of low income in our cities. The *Poverty by Postal Code* report produced by the CCSD and the United Way of Greater Toronto showed that it is not enough to look at low-income changes or comparisons by city. The real story of deepening and growing concentrations of poverty is in the neighbourhoods. The CSDS is designed so communities can develop a set of indicators for what is happening in their own backyards.

Consortia targeting the issue of poverty have been established either around purchasing the complete package of data or just the urban poverty data. These projects provide a great opportunity to help build and strengthen the research and advocacy capacities of organizations in cities both large and small.

Developing a local consortium maximizes the use of Statscan data. It is also a highly effective tool for sharing administrative data from municipalities, health units, and many other non-profit organizations. In this way, these consortia can become real local hubs of information and empower municipalities, non-profits, and local citizenry.

It costs up to *two-thirds less* than what any city would pay to buy these data on their own. But even more important than the price, the initiative enables communities to share both the costs and the data with any number of non-profit organizations in their region.

John Anderson is Vice-President, Strategic Partnerships and Alliances, and Nathasha Macdonald is a CSDS Research Officer, both with the CCSD.

Notes

1 For more information on the CCSD, please visit <www.ccsd.ca/subsites/socialdata/home.html>.

2 Regions already involved in the CSDS include Calgary, Edmonton, Halton Region, Hamilton, London, Ottawa, Peterborough, Red Deer, Region of Peel, Region of York, Toronto, Waterloo Region, and Simcoe County.

Projet de recherche sur les politiques
Policy Research Initiative
December 2007

HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

Pauvreté et exclusion : nouvelles perspectives, nouvelles approches

Au Canada, les taux de pauvreté ont connu une amélioration sensible au cours des quelques dernières années. Néanmoins, l'amélioration sur l'ensemble des vingt dernières années est très mince. Sur le plan international, en matière de pauvreté, les pays nordiques, comme la Suède, la Norvège et la Finlande, de même que plusieurs autres pays européens, dont les Pays-Bas, la France et l'Allemagne, surclassent le Canada. Selon l'Indice de pauvreté humaine des Nations Unies[1], le Canada se classait 12e dans ce domaine parmi les 17 pays riches en 2004.

Il existe beaucoup de bonnes raisons pour élaborer des politiques afin de résoudre efficacement les problèmes liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Cet enjeu a une incidence directe sur le type de société que nous recherchons et les degrés d'inégalité que nous sommes prêts à tolérer. Même si c'est moins évident, il concerne aussi la production de richesse économique pour tous les Canadiens.

PAUVRETÉ ET EXCLUSION

4 **L'hydre de la pauvreté**
Jean Lock Kunz et Jeff Frank, Projet de recherche sur les politiques

9 **Inégalité du revenu et population à faible revenu au Canada**
Garnett Picot, Statistique Canada
John Myles, Université de Toronto et Statistique Canada

19 **Groupes à risque de persistance d'un faible revenu**
Michael Hatfield, Développement social Canada

27 **Exclusion d'un logement acceptable : Les Canadiens en situation de besoin impérieux de logement**
John Engeland et Roger Lewis, Société canadienne d'hypothèques et de logement

34 **Pauvreté et exclusion : approches normatives de la recherche sur les politiques**
F. Pearl Eliadis, The J.W. McConnell Family Foundation

40 **Emplois précaires et exclusion sociale : enjeux clés et nouvelles orientations stratégiques**
Andrew Jackson, Congrès du travail du Canada

45 **Pauvreté et éducation au centre-ville**
Ben Levin, Université du Manitoba

AUTRES ARTICLES

RÉSUMÉS DE RECHERCHE

51 Les travailleurs à faible revenu au Canada

58 Les immigrants âgés

COMMENTAIRES

66 Itinérance et éducation, emploi et soutien du revenu

72 Ré-évaluation *de la Stratégie de l'emploi de l'OCDE*

75 Politiques d'inclusion sociale

TÉMOINS

78 Un logement convenable et abordable pour tous

80 Besoins en matière de recherche sur les politiques pour soutenir l'économie sociale

82 Une approche de la politique sociale basée sur le parcours de vie

85 Les instruments reposant sur les mécanismes du marché dans la gestion de la demande d'eau

DONNÉES ET OUTILS POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

88 Stratégie d'accès communautaire aux statistiques sociales

www.recherchepolitique.gc.ca

Projet de recherche sur les politiques
56, rue Sparks, 1er étage
Ottawa (Ontario) K1P 5A9

ISSN 1487-7090
Poste-publications - Publications Mail
Customer no 7000274

Canada

Décembre 2004 Volume 7 Numéro 2

HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

Pauvreté et exclusion :
nouvelles perspectives, nouvelles approches

Au Canada, les taux de pauvreté ont connu une amélioration sensible au cours des quelques dernières années. Néanmoins, l'amélioration sur l'ensemble des vingt dernières années est très minces. Sur le plan international, en matière de pauvreté, les pays nordiques, comme la Suède, la Norvège et la Finlande, de même que plusieurs autres pays européens, dont les Pays-Bas, la France et l'Allemagne, surclassent le Canada. Selon l'Indice de pauvreté humaine des Nations Unies[1], le Canada se classait 12e dans ce domaine parmi les 17 pays riches en 2004.

Il existe beaucoup de bonnes raisons pour élaborer des politiques afin de résoudre efficacement les problèmes liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Cet enjeu a une incidence directe sur le type de société que nous recherchons et les degrés d'inégalité que nous sommes prêts à tolérer. Même si c'est moins évident, il concerne aussi la production de richesse économique pour tous les Canadiens.

PAUVRETÉ ET EXCLUSION

4 **L'hydre de la pauvreté**
Jean Lock Kunz et Jeff Frank, Projet de recherche sur les politiques

9 **Inégalité du revenu et population à faible revenu au Canada**
Garnett Picot, Statistique Canada
John Myles, Université de Toronto et Statistique Canada

19 **Groupes à risque de persistance d'un faible revenu**
Michael Hatfield, Développement social Canada

27 **Exclusion d'un logement acceptable : Les Canadiens en situation de besoin impérieux de logement**
John Engeland et Roger Lewis, Société canadienne d'hypothèques et de logement

34 **Pauvreté et exclusion : approches normatives de la recherche sur les politiques**
F. Pearl Eliadis, The J.W. McConnell Family Foundation

40 **Emplois précaires et exclusion sociale : enjeux clés et nouvelles orientations stratégiques**
Andrew Jackson, Congrès du travail du Canada

45 **Pauvreté et éducation au centre-ville**
Ben Levin, Université du Manitoba

AUTRES ARTICLES

RÉSUMÉS DE RECHERCHE

51 Les travailleurs à faible revenu au Canada

58 Les immigrants âgés

COMMENTAIRES

66 Itinérance et éducation, emploi et soutien du revenu

72 Re-évaluation *de la Stratégie de l'emploi de l'OCDE*

75 Politiques d'inclusion sociale

TÉMOINS

78 Un logement convenable et abordable pour tous

80 Besoins en matière de recherche sur les politiques pour soutenir l'économie sociale

82 Une approche de la politique sociale basée sur le parcours de vie

85 Les instruments reposant sur les mécanismes du marché dans la gestion de la demande d'eau

DONNÉES ET OUTILS POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

88 Stratégie d'accès communautaire aux statistiques sociales

www.recherchepolitique.gc.ca

Projet de recherche sur les politiques
56, rue Sparks, 17e étage
Ottawa (Ontario) K1P 5A9

ISSN 1487-0980
Poste-publications – Publications Mail
Convention no 40062214

Canada

HORIZONS
PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

L'équipe Horizons du PRP

DIRECTEUR EXÉCUTIF
Jean-Pierre Voyer

DIRECTEUR DE LA RÉDACTION
Richard Tate

PRODUCTION
Marissa Martin
Stuart Sykes
Élisabeth Vu

Traduction et révision
PMF Services de rédaction Inc. et Tradulitech

Conception et mise en page
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons est publié par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du Gouvernement du Canada. *Horizons* présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le Projet ou pour consulter les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter www.recherchepolitique.gc.ca.

Au 15 novembre 2004, l'existence des sites web cités dans le présent numéro a été confirmée.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca
Téléphone : 613 947.1956
Télécopieur : 613 995.6006

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

© Travaux publics et services gouvernementaux Canada, 2004

De nouvelles bases conceptuelles quant à notre façon de percevoir la pauvreté viennent changer la perspective de ce débat. L'idée de pauvreté n'est plus confinée à une vision étroite fondée sur le revenu à un moment précis. On a adopté une définition plus générale centrée sur l'intersection entre le faible revenu et d'autres dimensions de l'exclusion sociale, dont l'accès à des biens et services essentiels, un logement approprié à un coût abordable, un état de santé et de bien-être satisfaisant et une participation aux réseaux sociaux. Certaines interprétations plus larges de la pauvreté comprennent les notions de dignité et les capacités d'atteindre son potentiel. D'autres personnes encore parlent de droits des citoyens à la participation sociale et économique.

Sur le plan économique, il est aussi logique d'améliorer la situation des moins favorisés de la société. Étant donné que les Canadiens les plus démunis en matière de compétences sont les plus susceptibles de connaître la pauvreté, le fait de leur fournir les compétences qui leur permettraient une plus grande participation entraînerait des avantages non seulement pour eux-mêmes, mais pour l'ensemble de la société. Des travaux récents démontrent, par exemple, que les écarts dans les niveaux de compétences parmi les pays membres de l'OCDE expliquent les écarts importants sur le plan de la croissance économique[2]. Plus particulièrement, hausser le taux d'alphabétisation des adultes présentant les niveaux de compétences les plus bas a une grande incidence sur la productivité de la main-d'œuvre et la performance économique des pays. Notre manière d'aborder la pauvreté et l'exclusion n'est plus uniquement une question de valeurs, telles qu'elles se reflètent dans nos lois, nos politiques et nos programmes, mais influe sur la façon dont nous pouvons accélérer la croissance économique et améliorer le bien-être en général de nos citoyens.

Nous en savons davantage aujourd'hui sur les réalités économiques et sociales liées à la pauvreté. Les résultats d'enquêtes longitudinales jettent un nouvel éclairage sur la pauvreté, sa profondeur et ses conséquences. Ainsi, le parcours de vie des personnes pauvres varie énormément. Et bien que la pauvreté ne constitue souvent qu'un état transitoire, certains groupes démographiques semblent présenter en permanence une incidence élevée de faible revenu.

Comment adapter les politiques socio-économiques à ces nouvelles perspectives et réalités? Quelles approches émergentes semblent les plus prometteuses et méritent toute l'attention des responsables de l'élaboration des politiques? Apporter réponse à ces questions exigera une collaboration efficace entre les ministères fédéraux, les autres paliers gouvernementaux et les intervenants clés. Il y a maintenant plus d'un an que le PRP mène un projet interministériel intitulé Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Son objectif consiste à évaluer le rôle potentiel de nouvelles approches politiques aux problèmes de la pauvreté croissante dans le monde, en mettant l'accent sur les implications à moyen terme éventuelles pour les politiques fédérales canadiennes.

Le présent numéro de *Horizons* renferme plusieurs articles de nos partenaires ministériels et du personnel de recherche sur les politiques du PRP prenant part à ce projet. Ces articles vont de descriptions de l'évolution de la pauvreté et des groupes visés à des survols des études et des analyses des outils et politiques en cette matière.

Les gouvernements ne sont pas les seuls responsables de réduire la pauvreté et l'exclusion. Les organismes à but non lucratif jouent également un rôle important, de sorte que ce numéro contient des articles d'universitaires et de représentants d'organisations non gouvernementales qui partagent notre

intérêt envers les solutions à trouver aux problèmes de l'exclusion économique et sociale.

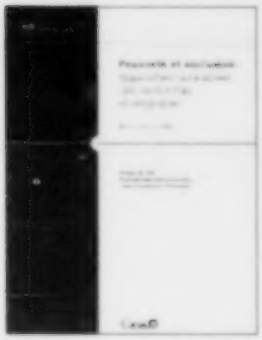
La publication de ce numéro coincide avec la conférence du PRP, Exploration de nouvelles approches en matière de politiques sociales, qui se tiendra à Ottawa du 13 au 15 décembre. Nous espérons que cette publication constituera un complément utile aux exposés et débats dans le cadre de cette conférence et que, combinée aux résultats de cette dernière, elle contribuera à cerner des approches et politiques permettant de mieux comprendre et régler les questions de pauvreté et d'exclusion.

Jean-Pierre Voyer
Directeur exécutif

Notes

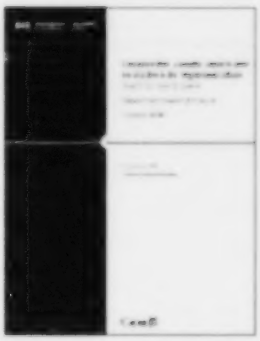
1 Rapport mondial sur le développement humain des Nations Unies, 2002, <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/fr>.

2 Coulombe, S., J.F. Tremblay et S. Marchand. 2004. *Literacy Scores, Human Capital and Growth Across Fourteen OECD Countries*, Statistique Canada, no 89-552-XPE au catalogue, no.11. Voir aussi « Counting Heads: A Breakthrough in Measuring the Knowledge Economy », *The Economist*, le 28 août 2004, vol. 372, numéro 8390, p. 70.



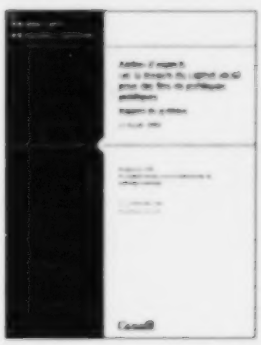
Pauvreté et exclusion : Approches normatives de la recherche sur les politiques

La compréhension des enjeux liés à l'égalité qui sont à la base de l'infrastructure actuelle de nos politiques sociales est antérieure à la Charte canadienne des droits et libertés. La jurisprudence en matière de droits de la personne, de droits à l'égalité et de droits internationaux a beaucoup évolué depuis. De plus, l'adhésion du Canada à plusieurs ententes internationales relatives aux droits de la personne ne se reflète généralement pas dans la législation canadienne ni dans l'élaboration des politiques nationales. Ce rapport étudie ces revirements normatifs et défend l'idée d'une intégration systématique des normes juridiques au début du processus d'élaboration de politiques horizontales.



Coopération canado-américaine en matière de réglementation : tracer la voie à suivre

Le rapport intérimaire du PRP expose la recherche effectuée jusqu'à ce jour sur les retombées potentielles d'une coopération réglementaire entre le Canada et les États-Unis ainsi que les options qui s'offrent au Canada. Le rapport présente les options axées sur des efforts plus stratégiques et concertés visant à accroître la coopération réglementaire avec les États-Unis pour obtenir de meilleures retombées économiques, tout en sauvegardant, voire en améliorant l'intégrité du système réglementaire canadien.



Atelier d'experts sur la mesure du capital social pour des fins de politiques publiques

Le rapport de synthèse de *l'Atelier d'experts sur la mesure du capital social à des fins de politiques publiques* reprend les grandes lignes des présentations et des discussions d'experts, réunis à Ottawa le 8 juin 2004, afin d'examiner différentes stratégies de mesure utilisées dans la recherche sur le capital social. L'exercice visait à identifier les éléments essentiels d'une « boîte à outils » permettant de mesurer le capital social pour des fins d'élaboration et d'évaluation de politiques et de programmes gouvernementaux.

L'hydre de la pauvreté

Jean Lock Kunz et Jeff Frank
Projet de recherche sur les politiques

Les pays développés tout comme les pays en développement ont réalisé des progrès considérables en matière de lutte contre la pauvreté et de son triste corollaire qu'est la souffrance humaine. Au cours de la dernière décennie, une réflexion nouvelle a fait son chemin dans les domaines de la recherche et des politiques touchant à la pauvreté. Ainsi, dans les pays de l'OCDE la recherche s'est-elle attachée non plus à définir ce qu'est un pauvre, mais bien à comprendre le processus d'appauvrissement et les conséquences de la pauvreté (Oyen, 2003). De nombreux ouvrages ont été consacrés à l'évaluation de la pauvreté, aux inégalités en matière de revenu, à la sécurité du revenu et, plus récemment, à la dynamique de la pauvreté.

L'on s'est longtemps satisfait de relier la pauvreté au seul manque de ressources financières, ponctuel ou persistant. Des études récentes ont jeté un nouvel éclairage sur les voies qui mènent à la pauvreté, et sur celles qui aident à s'en sortir. Les chercheurs et spécialistes en matière de politiques en sont venus à ne plus concevoir la pauvreté comme le seul manque de ressources financières, mais bien comme la cause, et l'effet, de l'exclusion sociale. Autrement dit, le manque d'argent empêche les personnes touchées de participer pleinement à l'activité sociale et économique de leur communauté. Des interprétations élargies de la pauvreté intègrent les concepts de dignité et de possibilité de développer ses capacités.

Cette perception nouvelle a mené à définir la pauvreté de manière plus large afin d'y inclure d'autres éléments que le seul revenu. Les Nations Unies, par exemple, définissent la pauvreté comme une condition humaine marquée par la privation soutenue ou chronique des ressources ainsi que des capacité, choix, sécurité et pouvoir nécessaires pour bénéficier d'un niveau de vie adéquat et des autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux[1]. Par suite de l'adoption de cette définition, l'Indice de pauvreté humaine des Nations Unies (IPH) s'est enrichi d'un éventail plus large d'indicateurs. Outre le faible revenu, calculé selon la proportion de la population affichant moins de 50 % du revenu médian, l'IPH des Nations Unies comprend des éléments de mesure tels que l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation et le chômage à long terme[2]. De cette approche naissent les nombreuses faces de la pauvreté, qui apparaît telle l'hydre de la mythologie.

Au Canada, évaluée à l'aune de l'IPH des Nations Unies, la situation n'est pas très reluisante, surtout lorsqu'on la compare à celle des autres pays développés. En 2004, par exemple, le Canada se classe au 12e rang sur les 17 pays développés de l'IPH, devant d'autres pays principalement anglophones comme les États-Unis, l'Irlande, le Royaume-Uni et l'Australie, mais loin derrière des nations non anglophones, particulièrement la Suède, la Norvège et les Pays-Bas. Picot et Myles dressent dans le présent numéro d'*Horizons* un portrait semblable en matière d'inégalité du revenu. En outre, comme l'ont démontré ces auteurs, l'inégalité du revenu s'est accentuée au Canada, et ce, même en période de prospérité.

Pour la plupart des gens, la pauvreté est un état transitoire

Les chercheurs, qui ont accès aux données longitudinales, peuvent cerner les facteurs sociaux qui contribuent à la dynamique de la mobilité du revenu. Or, il a été démontré que le faible revenu n'est pas souvent un état permanent (Finnie, 2000). Au contraire, il semblerait que la pauvreté soit un processus fluide et temporaire. De fait, s'il arrive à une personne de se retrouver en situation de faible revenu, elle s'en sortira, dans bien des cas, après quelques années. Sur le nombre,

Jean Lock Kunz est directrice adjointe de projet et Jeff Frank, directeur de projet, au Projet de recherche sur les politiques.

certaines personnes se retrouveront de nouveau en état de pauvreté tandis que d'autres s'en sortiront définitivement. Ce va-et-vient est souvent associé aux événements et périodes de transition qui marquent le parcours d'une vie, par exemple une nouvelle situation familiale ou professionnelle, ou encore un déménagement.

Cela étant dit, il demeure un faible pourcentage de personnes et de familles qui sont particulièrement à risque d'être pauvres à long terme. Comme le démontre Hatfield dans le présent numéro, cinq groupes de personnes sont plus vulnérables que l'ensemble de la population à la pauvreté prolongée : les familles monoparentales, les personnes âgées vivant seules, les personnes ayant une incapacité limitant leur capacité de travailler, les Autochtones vivant en dehors des réserves et les nouveaux immigrants. Ces groupes partagent un certain nombre de choses, et chacun se distingue par un événement précis, que ce soit un changement de la situation familiale ou l'absence même de telle situation, un problème de santé, ou un déménagement. Les personnes vivant de nombreux changements dans leur vie sont plus à risque encore; c'est le cas des personnes âgées handicapées vivant seules et des Autochtones chefs de famille monoparentale vivant hors réserve. Inversement, plus une personne s'écarte de ces traits distinctifs, plus elle réduit les risques de vivre en situation de pauvreté prolongée.

Les multiples faces de la pauvreté

Le faible revenu n'est qu'un élément parmi d'autres de l'exclusion sociale. Comme l'expose Sen, [traduction] « le revenu est peut-être le principal moyen d'éviter les privations, mais il n'est pas le seul facteur déterminant de nos vies » (2003 : 3). De fait, c'est le lien entre la pauvreté et l'exclusion qui, ainsi que le mentionne Eliadis dans ce numéro, est intéressant dans la perspective de l'élaboration de politiques. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les nombreuses faces de la pauvreté rappellent l'hydre de Lerne, qui sema la terreur avant d'être vaincue par Hercule. Les personnes et les familles à faible revenu sont souvent exclus de nombreux aspects de la vie, notamment de l'accès à un niveau adéquat de biens et services, à des possibilités d'emploi intéressantes, à un logement abordable, à des quartiers offrant de bons services, ainsi qu'à la possibilité de participer à la vie civile, sociale et politique.

Le faible revenu n'est qu'un élément parmi d'autres de l'exclusion sociale, et les personnes et les familles à faible revenu sont souvent exclus de nombreux aspects de la vie.

Les personnes et les familles à faible revenu sont souvent privé de la possibilité de développer leurs capacités. Le manque de ressources financières force l'individu à faire des choix en ce qui touche à ses besoins. Les enfants de familles à faible revenu sont moins susceptibles de disposer d'un ordinateur à la maison ou de participer à des activités parascolaires (Ross et Roberts, 1999). Les femmes à faible revenu ont un accès moindre aux services de garderie non subventionnés que les femmes dont le revenu est plus élevé. Les dépenses les plus élevées, particulièrement pour une famille à faible revenu, sont le logement et la nourriture.

Les personnes à faible revenu sont marginalisées dans le monde du travail. Les liens au marché du travail sont habituellement faibles au sein de la population défavorisée. Les personnes en état de pauvreté persistante sont souvent sans emploi ou occupent un emploi à temps partiel (se reporter, de nouveau, à l'article de Hatfield dans le présent numéro). Cela peut être attribuable au niveau moins élevé de scolarité et (ou) de possibilités d'emploi. En outre, ceux qui travaillent sont souvent coincés dans des emplois précaires et mal payés. En raison de cette précarité, ces individus ont moins de chances de recevoir de la formation en cours d'emploi, et ils n'ont en général pas les moyens de se payer des cours de perfectionnement qui les aideraient à s'en sortir.

Les ménages à faible revenu ont besoin d'un logement de qualité et abordable. La qualité du logement est reliée jusqu'à un certain point à la qualité des services offerts dans le quartier où il est situé. Les logements de piètre qualité se trouvent en règle générale dans les quartiers défavorisés. Dans un quartier plus favorisé, la qualité des services communautaires, des écoles, des infrastructures et de la santé économique se paie plus cher. Les personnes défavorisées sont moins susceptibles d'avoir les moyens de se payer un logement de qualité, et n'ont par conséquent pas accès à des services de qualité. Engeland et Lewis démontrent dans le présent numéro que les ménages ayant de faibles liens avec le marché du travail et ayant un faible revenu sont nettement plus susceptibles de se trouver en situation de besoin impérieux de logement.

Les personnes à faible revenu ne disposent souvent pas du capital social ou des réseaux qui leur permettront d'avancer. Les réseaux sont en effet indispensables pour s'en sortir dans la vie. Il y a deux types de réseaux : le réseau affectif, qui soutient l'individu dans un cadre personnel et que constituent la famille et les amis proches, du même milieu social et économique, et le réseau plus vaste des relations, qui sert à progresser sur le plan social. Certains ont avancé que les personnes défavorisées et les exclus ont de forts réseaux affectifs,

mais un faible réseau relationnel (Perri 6, 1997). Or, si les liens étroits représentés par le réseau affectif sont indispensables, ce sont les liens plus faibles, qui constituent souvent le réseau de relations, qui sont déterminants, par exemple, pour trouver du travail et progresser professionnellement.

Pauvreté dans la perspective du parcours de vie

La pauvreté et l'exclusion ne surgissent pas soudainement, mais sont le fruit de circonstances touchant les divers aspects de la vie d'une personne (Giddens, 2000). Aussi l'élaboration de politiques doit-elle prendre en compte l'évolution du parcours d'une vie, car toute personne est appelée à assumer des rôles différents au cours de sa vie. En gros, l'on peut résumer le parcours d'une vie en quatre trajectoires : la famille, l'apprentissage, l'emploi et la collectivité. Les événements et les périodes de transition qui jalonnent chacune de ces trajectoires modifient le profil des rôles qu'assumera l'individu. Il y a aura inévitablement des échecs et des réussites. Tout être humain dispose d'un ensemble de ressources, incluant des qualités individuelles, ses relations avec autrui, des ressources financières, et un soutien du gouvernement. En période d'échec, comme l'éclatement de la famille, des problèmes de santé ou la perte d'un emploi, ces ressources entrent en jeu pour permettre de mieux absorber le choc (Room, 2000). Si l'effet de tampon n'est pas assez fort pour permettre à la personne de surmonter les crises de la vie, elle risque de se retrouver en position de marginalité. C'est en tenant en compte de l'ensemble du parcours d'une vie que l'on peut cerner et analyser les moments critiques où l'exclusion est susceptible de survenir.

Trouver l'équilibre entre l'égalité des chances et l'égalité de fait

Quel est le rôle des gouvernements en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion? Nous répondrons par la question suivante : vaut-il mieux donner un poisson à celui qui a faim ou lui apprendre à pêcher? Les gouvernements doivent assurer l'équilibre, c'est-à-dire apprendre aux gens à pêcher, mais leur donner du poisson lorsqu'ils sont incapables de le pêcher eux-mêmes.

Les gouvernements doivent assurer l'équilibre, c'est-à-dire apprendre aux gens à pêcher, mais leur donner du poisson lorsqu'ils sont incapables de le pêcher eux-mêmes.

Par contre, le gouvernement peut donner aux personnes la capacité de participer pleinement à l'activité sociale et économique de leur communauté, en leur donnant prise sur la vie sociale et économique. Ceci inclut leur offrir les possibilités qui leur permettent d'accumuler des actifs, comme la capacité d'épargner en vue de l'avenir, la capacité d'apprendre, et la possibilité d'avoir sa propre maison.

Bien sûr, l'égalité des chances ne garantit en rien l'égalité de fait. Des gens perdront leur emploi en période de ralentissement économique, d'autres ne pourront pas occuper un emploi à plein temps en raison de leur santé ou de leur situation familiale, et d'autres encore travailleront d'arrache-pied sans pour autant réussir à joindre les deux bouts. Ce sont les travailleurs économiquement faible dont traitent les articles de Jackson et de Fortin et Fleury.

Combattre la pauvreté, l'affaire de tous

Hercule lui-même n'a pu vaincre l'hydre à lui seul, et a dû faire appel à son neveu Iolaus pour empêcher que ne repoussent au fur et à mesure les têtes de la bête. C'est dans un esprit semblable que tous les secteurs de la société – gouvernements, collectivités et familles – doivent, en plus de l'individu, assumer un rôle dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion (Maxwell, 2003).

Le gouvernements peuvent fournir un soutien du revenu et des programmes visant à aider les gens traversant des périodes de crise ou de transition importantes. Une bonne instruction et l'accès à des mesures favorisant le développement assurent aux enfants un bon départ dans la vie. Les prêts aux étudiants et les bourses d'étude, ainsi que la formation à distance, peuvent rendre l'instruction post-secondaire plus abordable et accessible. Quant aux programmes d'assurance-emploi, de transition de l'assistance sociale au marché du travail et de formation en cours d'emploi, ils visent tous à aider des sans-emploi à retomber plus rapidement sur leurs pieds. Enfin, une réglementation est en place pour veiller à des normes équitables sur le marché du travail et à une égalité d'accès à l'emploi.

Les secteurs non gouvernementaux, comme les organismes communautaires, contribuent également au bien-être des personnes. Les entreprises d'économie sociale proposent des moyens de combattre la pauvreté et de s'attaquer aux quartiers défavorisés. Le travail communautaire bénévole apporte un soutien essentiel aux efforts de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le présent numéro d'*Horizons* présente deux exemples de moyens pour les organismes non gouvernementaux de soutenir et mobiliser des collectivités afin de favoriser une plus grande inclusion (voir les articles

Le projet du PRP
« Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion »

Au printemps 2003, le PRP a lancé un projet interministériel intitulé Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion (voir Horizons, volume 6, numéro 2). Et depuis, nous avons réalisé des progrès considérables et réussi à nous faire une meilleure idée des dynamiques de la pauvreté et de ses liens avec d'autres formes d'exclusion sociale.

Rapidement, le projet a établi un cadre conceptuel décrivant les liens entre le revenu, la pauvreté, et l'exclusion. Ensuite, nous avons travaillé avec nos partenaires ministériels à cerner les aspects de la vie dont les personnes à faible revenu sont souvent exclus. À l'automne, un recueil de textes comprenant les recherches les plus récentes effectuées par les ministères fédéraux participant au projet ainsi que les chercheurs à l'extérieur du gouvernement du Canada a été constitué. De ces travaux, l'équipe chargée du projet a établi un diagnostic permettant d'examiner la pauvreté et l'exclusion sous différents angles, et d'évaluer les approches actuelles, et nouvelles à l'échelon mondial. Ces activités ont fait l'objet de discussion lors de la table ronde du PRP-CRSH de novembre 2003 portant sur les conséquences sur l'élaboration des politiques de la recherche en cours sur la pauvreté et l'exclusion. Lors de cette table ronde, les représentants ministériels et les experts nous ont suggéré d'étudier la pauvreté et l'exclusion sous l'angle du parcours de vie, et d'accorder davantage d'attention aux travailleurs à faible revenu qui sont plus à risque d'exclusion.

En décembre 2003, le PRP a organisé une conférence portant sur les approches fondées sur les actifs pour contrer la pauvreté. Plus de 150 experts, chercheurs et praticiens provenant de divers secteurs du Canada et de l'étranger ont assisté à cette rencontre. Les échanges et discussions leur ont permis de comprendre et de cerner les mérites et les limites de cette nouvelle approche.

Une perspective fondée sur le parcours de vie pourra se révéler utile dans nos divers investissements sociaux destinés à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour ce faire, le PRP a proposé d'adopter un cadre de travail axé sur le parcours de vie pour l'analyse de la politique sociale, et qui permettra de cibler nos efforts de manière plus efficace. Présenté pour la première fois en août 2004 au Queen's International Institute on Social Policy, le cadre en question vise à identifier les types de ressources auxquelles les gens peuvent avoir recours afin d'obtenir diverses formes de soutien (p. ex., aide financière, matérielle, humaine et sous forme de capital social et d'information); l'origine de ce soutien (p. ex., les marchés, les gouvernements, les institutions indépendantes, les collectivités, les familles, et les réseaux sociaux); et la possibilité de remplacer ces ressources et leurs sources.

En plus d'examiner les trajectoires des étapes et des principaux événements survenus tout au long de la vie d'une personne, le cadre insiste également sur l'importance des transitions marquantes et parfois multiples qui constituent des moments cruciaux où les personnes peuvent avoir besoin de recourir à diverses formes de soutien. Ce cadre axé sur le parcours de vie sert de contexte pratique pour la majorité des travaux menés par le PRP dans ses projets sur la politique sociale.

de la Fondation Laidlaw et du Conseil canadien de développement social).

Quant aux employeurs, ils jouent un rôle prépondérant, par l'embauche et leurs pratiques commerciales, dans l'intégration des travailleurs au marché du travail. Les chances d'une personne de trouver et conserver un emploi intéressant et de jouir d'une certaine sécurité d'emploi reposent évidemment sur l'éducation et les compétences. Il n'est pas facile pour les jeunes intégrant le marché du travail, ni pour ceux qui repartent à zéro dans un nouveau pays, de prendre pied solidement dans le milieu du travail. Ce sont les employeurs qui déterminent la valeur de l'éducation et de l'expérience des demandeurs d'emploi et des travailleurs.

Comme intervenants actifs, les personnes traversent les étapes de la vie en se servant des ressources sociales et économiques dont elles disposent. Le parcours de la vie est fluide et multidimensionnel, et se situe au-delà du sexe, de l'origine ethnique et de l'état civil et de santé, du statut d'immigrant et des ressources économiques. Ces jalons ont une incidence sur le type et la somme des ressources qu'une même personne cumulera au fil des années et des trajectoires de sa vie. L'analyse que fait Dempsey des immigrants âgés, dans le présent numéro, démontre l'impact sur le revenu de la migration à un âge plus avancé.

La famille, les amis et les connaissances offrent du soutien en période

de difficulté. Le soutien indéfectible de la famille est de première importance pour qu'un enfant grandisse dans un climat d'amour et un environnement stimulant. Le soutien intergénérationnel comprend l'apport financier et autres types d'aide.

La conjoncture du marché joue bien sûr un rôle important. Les bouleversements économiques ont une incidence sur les perspectives d'emploi, de même que sur les revenus et l'accumulation de richesse. En qualité de travailleur, de consommateur et d'investisseur, l'individu voit son destin étroitement lié au marché, que ce soit en termes de rendement sur le capital humain, de possibilités d'emploi ou de la proportion de son revenu et actif qu'il peut thésauriser. En période de ralentissement économique, les emplois sont plus difficiles à trouver, et la valeur des économies et de l'actif personnels a tendance à baisser. Pourtant, même lorsqu'une reprise économique se précise, tous n'en tirent pas avantage. Par exemple, le logement devient parfois bien cher pour les travailleurs à faible revenu, particulièrement lorsque l'économie locale traverse une période de croissance marquée.

Conclusion

Nous avons démontré que la lutte contre la pauvreté est digne des travaux d'Hercule, et que même ce héros légendaire n'a pas pu éliminer définitivement le monstre dont une des têtes était immortelle. Or, force est de reconnaître que la pauvreté et l'exclusion continueront probablement de faire partie de toutes les sociétés, riches et pauvres. Mais les diverses faces de la pauvreté et les manifestations d'exclusion, elles, peuvent être modifiées. Pour gérer les risques sociaux associés et tirer parti des nouvelles possibilités, l'innovation et la collaboration sont essentielles.

Dans le cadre du projet Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion (voir l'encadré), le PRP a effectué des travaux conceptuels et de diagnostic qui jettent les bases requises pour l'évaluation de nouvelles approches pour contrer la pauvreté et l'exclusion. Le présent numéro d'*Horizons* donne une excellente indication des orientations de l'ensemble des travaux.

Renvois

Finnie, Ross, 2000. *Low Income (Poverty) Dynamics in Canada: Entry, Exit, Spell Durations, and Total Time*. Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada. W-00-7E.

Giddens, Anthony, 2000. *The Third Way and its Critics*, Cambridge, Polity Press.

Maxwell, Judith, 2003. *The Great Social Transformation: Implications for the Social Role of Government in Ontario*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Øyen, Else, 2003. « Poverty Production: A Different Approach to Poverty Understanding », *Comparative Research Programme on Poverty*, Conseil international des sciences sociales.

Perri 6, 1997. Escaping Poverty: From Safety Nets to Networks of Opportunity, Demos.

Sen, Amartya, 2000. « Social Exclusion: Concept, application, and Scrutiny », Social Development Papers No. 1. Office of Environment and Social Development, Banque asiatique de développement.

Room, Graham, 2000. « Trajectories of Social Exclusions: the Wider Context for the Third and First Worlds », *in Breadline Europe: The measurement of poverty*. David Gordon et Peter Townsend (dir.), The Policy Press.

Ross, David et Paul Roberts, 1999. *Income and Child Well-Being: A New Perspective on the Poverty Debate*, Conseil canadien de développement social.

Notes

1 Se reporter au <http://193.194.138.190/development/poverty-02.html>.

2 Rapport mondial sur le développement humain des Nations Unies. Se reporter au <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/indicator.cfm?File=index-indicators.htm>.

Tables rondes du PRP-CRSH

Afin de s'attaquer efficacement aux problèmes multidimensionnels de la société contemporaine, les gouvernements doivent de plus en plus s'en remettre à la connaissance et à l'expertise que l'on retrouve dans les travaux universitaires, établissements de recherche et autres sources crédibles. Cependant, l'intégration de la recherche, de l'analyse et des données empiriques disponibles au processus d'élaboration des politiques reste un défi de taille. Comment nous assurer que les producteurs de savoir communiquent efficacement avec ceux qui, dans leurs efforts pour promouvoir le bien-être des Canadiens, peuvent au mieux utiliser leurs connaissances?

Les tables rondes du PRP-CRSH en recherche sur les politiques représentent un effort conjoint du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et du Projet de recherche sur les politiques dont l'objectif est d'améliorer la qualité du transfert de savoir entre experts universitaires et ceux qui sont responsables de la conception et de l'élaboration des programmes et des politiques fédérales.

Ces tables rondes fournissent une occasion unique de tenir des discussions éclairées sur les priorités émergentes des politiques et les questions de recherche sur les politiques. En outre, cela contribuera à la création et au maintien de réseaux entre les chercheurs et les hauts responsables de politiques.

Ce numéro d'*Horizons* comprend plusieurs rapports sur la saison d'automne 2004 des tables rondes, maintenant terminée. L'information sur les prochaines activités prévues pour les tables rondes sera affichée sur le site web du PRP, au www.policyresearch.gc.ca, dès qu'elle sera disponible.

Inégalité du revenu et population à faible revenu au Canada

Garnett Picot
Statistique Canada

John Myles
Université de Toronto et Statistique Canada

La tendance du niveau de faible revenu et celle de l'inégalité du revenu au Canada sont deux des indicateurs de bien-être économique les plus surveillés. Dans cet article, nous passons en revue les données les plus récentes concernant ces tendances au Canada.

L'inégalité du revenu des familles dans une perspective comparative

À des fins de comparaison transnationale, notre choix de pays repose sur un corpus de recherche comparative désormais bien établi. Reflets de différences institutionnelles et politiques de longue date, ces regroupements comprennent les pays scandinaves/nordiques, qui sont représentés ici par la Finlande et la Suède, les pays de l'Europe continentale (la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas) et les pays principalement anglophones (le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis).

Le tableau 1 résume les résultats récents (1997-2000) des écarts transnationaux sur le plan de l'inégalité du revenu dans ces huit pays. Mesurée à l'aide de l'indice d'inégalité de Gini (qui croit avec le degré d'inégalité), l'inégalité du revenu des familles

TABLEAU 1

Mesures de l'inégalité du revenu des familles : comparaison internationale[a]

	Revenu (disponible) après impôts/transferts ajusté par équivalence « membres adultes »[b]			
	Gini	Ratio du revenu élevé à faible (P90/P10)	Ratio du revenu faible à moyen (P10/P50)	Ratio du revenu élevé à moyen (P90/P50)
É.-U. (2000)	0,37	5,43	0,39	2,10
R.-U. (1999)	0,35	4,54	0,47	2,14
Canada (1997)	**0,29**	**3,99**	**0,47**	**1,86**
Pays-Bas (1999)	0,25	3,27	0,53	1,75
Allemgane (2000)	0,25	3,17	0,55	1,73
Belgique (1997)	0,25	3,19	0,53	1,70
Suede (2000)	0,25	2,95	0,57	1,68
Finlande (2000)	0,25	2,90	0,57	1,64

Notes :

a Le coefficient de Gini varie entre 0 et 1,0 : plus l'indice de Gini est élevé, plus le degré d'inégalité est élevé. Les résultats donnés au tableau 1 sont fondés sur le revenu disponible (après impôts et transferts) des familles, l'unité d'analyse étant l'individu et à chaque individu étant attribué le revenu familial « ajusté par équivalence "membres adultes" ».

b Le revenu ajusté par équivalence « membres adultes » est une mesure de revenu par personne tenant compte des économies d'échelle associées aux familles nombreuses. On le calcule en divisant le revenu familial par le nombre d'« équivalents adultes » dans la famille. Une famille de quatre personnes peut compter deux équivalents adultes, selon l'hypothèse que les quatre personnes composant le foyer équivalent à deux personnes vivant seules.

Source : Smeeding (2003).

Garnett Picot est directeur général de la section de l'analyse socio-économique et commerciale à Statistique Canada.

John Myles est professeur au Département de sociologie de l'Université de Toronto et chercheur universitaire à Statistique Canada.

TABLEAU 2

Inégalité du revenu (Gini) entre la fin des années 1970 et la fin des années 1990 dans huit pays

	Fin des années 1970	Milieu des années 1980	Milieu des années 1990	Données les plus récentes
États-Unis	0,30	0,34	0,36	0,37
Canada	**0,29**	**0,28**	**0,28**	**0,29**
Royaume-Uni	0,27	0,30	0,34	0,35
Allemagne	0,26	0,25	0,26	0,25
Pays-Bas	n.d.	0,26	0,25	0,25
Belgique	n.d.	0,23	0,22	0,25
Finlande	n.d.	0,21	0,22	0,25
Suède	0,22	0,22	0,22	0,25

Source : Luxembourg Income Study - chiffres clés.

présente une similitude remarquable à la fin du siècle entre les pays d'Europe centrale et les pays nordiques. Le Canada (indice de Gini de 0,29) témoigne d'une plus grande égalité qu'aux États-Unis (indice de 0,37) et qu'au Royaume-Uni (indice de 0,35) mais d'une égalité moindre que dans les pays d'Europe centrale et du Nord de l'Europe, ce qui vient répéter un modèle familier dans de nombreuses comparaisons transnationales antérieures.

La comparaison des ratios en percentile permet de saisir ces écarts de manière plus intuitive. Aux États-Unis, les revenus des familles vers le sommet de la distribution (le 90^{e} percentile) sont plus de cinq fois supérieurs aux revenus des familles se situant près du bas de la distribution (le 10^{e} percentile). Au Canada, ce ratio est d'environ quatre à un, tandis qu'il est de trois à un en Suède et en Finlande. En ce qui a trait aux familles se trouvant vers le milieu de la distribution (au 50^{e} percentile), les personnes à faible revenu des pays nordiques ont des revenus équivalant à 57 % du revenu médian, comparativement à 47 % au Canada et au Royaume-Uni, et à 39 % aux États-Unis.

Dans le tableau 2, nous présentons l'évolution de l'inégalité dans ces pays depuis la fin des années 1970. Sans doute l'aspect le plus remarquable de ces résultats est-il la stabilité dans la place occupée par ces pays en dépit des changements. Les pays qui présentaient les degrés les plus élevés d'inégalité entre les revenus familiaux (dont le Canada) au début de la période les présentaient également à la fin de la période. Les pays nordiques (la Finlande et la Suède) ont conservé leurs degrés d'inégalité manifestement moins élevés jusqu'au milieu des années 1990, époque à laquelle ils ont commencé à se rapprocher des degrés d'inégalité propres à l'Europe centrale. La position du Canada par rapport aux États-Unis et au Royaume-Uni, cependant, a nettement changé depuis les années 1970. Au début de la période, l'écart entre le Canada et les États-Unis était relativement modeste, et le degré d'inégalité au Canada était plus élevé qu'au Royaume Uni. À la fin de la période, cependant, le degré d'inégalité au Canada était nettement inférieur aux degrés observés aux É.-U. et au R.-U., en raison de la stabilité relative de la distribution au Canada en comparaison avec une hausse séculaire à long terme de l'inégalité tant aux États-Unis qu'au Royaume-Uni. La stabilité relative de la distribution du revenu au Canada pendant toutes les années 1980 et le début des années 1990 a fait l'objet de plusieurs études (Beach et Slotsve, 1996; Wolfson, 1998; Gottschalk et Smeeding, 1997) et reflète le fait que, tout au long des années 1980 et au début des années 1990, les hausses d'inégalité sur le plan du revenu du marché ont été compensées par la hausse des transferts sociaux. Comme nous le démontrons dans la section suivante, cependant, de nouvelles données tirées d'études plus récentes indiquent que l'inégalité du revenu au Canada s'est écartée de cette tendance stable depuis longtemps et a augmenté pendant la fin des années 1990.

L'inégalité du revenu des familles est-elle en hausse au Canada?

Les chiffres présentés au tableau 2 montrent que l'inégalité du revenu, mesurée à l'aide du coefficient de Gini (qui croît avec le degré d'inégalité), a peu changé entre la fin des années 1970 et la fin des années 1990. Ces résultats sont fondés sur une enquête à laquelle on a mis un terme en 1997 pour en entreprendre une nouvelle. Cependant, pour évaluer les tendances récentes, il faut véritablement analyser des points comparables du cycle conjoncturel et se servir de données plus récentes. Pour cela, nous nous fions à deux sources : le recensement et une série qui représente une combinaison de l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC), à laquelle on a mis un terme, et celle qui l'a remplacée, soit l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR). Nous concentrons notre attention sur les années 1990 et 2000, soit, en gros, les deux dernières crêtes du cycle conjoncturel[1].

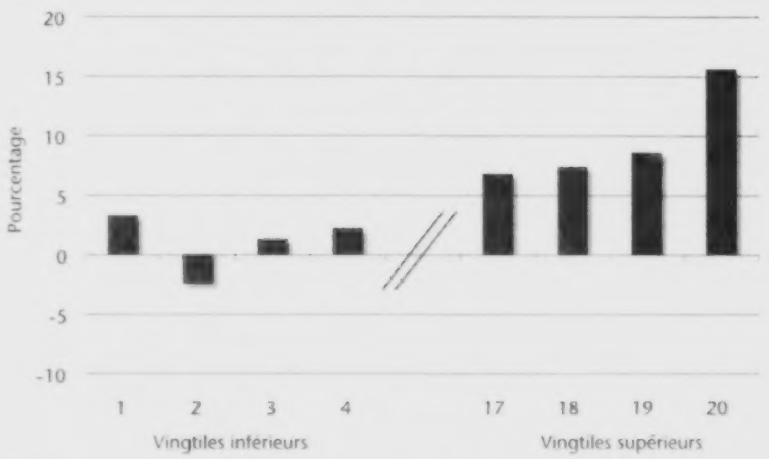
D'après les données des deux enquêtes (EFC et EDTR), le coefficient de Gini a accusé une hausse de 6 % entre 1990 et 2000, selon le revenu après impôts et transferts (c.-à-d., le revenu disponible[2]), qui constitue la mesure du revenu la mieux indiquée. Pour le recensement, on ne collecte cependant pas de données sur les impôts payés, de sorte qu'il faut nous en remettre à une définition légèrement différente du revenu familial, soit le revenu avant impôts et après les transferts gouvernementaux. Sur cette base, les données des enquêtes semblent indiquer une hausse de 6 % de l'indice de Gini entre 1990 et 2000, alors que les données du recensement témoignent d'une hausse de 5 %. Ces deux sources indiquent donc une hausse modérée de l'inégalité du revenu par rapport aux années 1990.

En utilisant les ratios entre le haut et le bas de l'échelle, on obtient peut-être une interprétation plus intuitive de cette hausse. Sur la base des données des enquêtes (EFC et EDTR), le revenu après impôts et transferts des familles dans le décile supérieur (les 10 % des familles ayant les revenus les plus élevés) était 7,5 fois plus élevé que celui des familles dans le décile inférieur en 1990. En 2000, on estimait que ce ratio était passé à 8,7[3], soit une hausse de 15 %. Les données du recensement laissent entrevoir une hausse similaire de 14 % de ce ratio (sur la base du revenu avant impôts et après transferts).

Le graphique 1 indique que la hausse de l'inégalité résultait essentiellement d'une hausse plus rapide du revenu dans la tranche supérieure de la distribution du revenu. Selon les données du recensement, il y a eu peu de changements dans les revenus des familles dont les revenus sont les plus faibles entre 1990 et 2000, alors que les familles aux revenus les plus élevés ont connu des hausses comprises entre 7 et 16 %.

FIGURE 1

Évolution (en %) du revenu total des familles par vingtile[a], 1990-2000, données du recensement



Note :

[a] classement des familles en fonction de leur revenu total (après transferts et avant impôts) du vingtile inférieur (les 5 % des familles ayant le revenu total le plus faible) au vingtile supérieur.

Source : Statistique Canada, Recensement.

Faible revenu

Les mesures de l'inégalité du revenu indiquent des changements dans la distribution relative des revenus dans l'ensemble de la population. Par contraste, dans les statistiques sur le faible revenu, les changements observés dans la partie inférieure de la distribution du revenu sont beaucoup plus précis. Le taux de faible revenu mesure la proportion de personnes se trouvant sous un seuil de faible revenu tandis que l'écart de faible revenu est une mesure de l'intensité de faible revenu parmi les personnes tombant sous le seuil[4]. Les analystes préoccupés par le problème de l'exclusion économique se concentrent généralement sur ces deux mesures, et nous les imiterons lorsque nous examinerons les tendances propres au Canada. En raison des problèmes que posent les mesures, cependant, les comparaisons transnationales dans la section ci-dessous ne portent que sur les différences dans les taux de faible revenu.

Le faible revenu dans une perspective comparative

a. Degrés et tendances

À des fins de comparaison transnationale, nous suivons des méthodes traditionnelles et mesurons le faible revenu en tenant compte de toutes les personnes des familles dont le revenu est inférieur à 50 % de la médiane nationale (voir le tableau 3). Nos résultats sont basés sur ceux de Smeeding (2003).

Le taux de faible revenu pour toutes les personnes, en utilisant le seuil de 50 %, varie de 5,4 % en Finlande à 17 % aux États-Unis. C'est dans les pays anglophones, qui présentent aussi les degrés d'inégalité globale les plus

TABLEAU 3

Taux relatifs de faible revenu dans huit pays

Pays (année)	Global	Familles avec enfants		Sans enfants	Aînés
		1 parent	2 parents		
États-Unis (00)	17,0	41,4	13,1	11,1	28,4
Royaume-Uni (99)	12,3	31,3	8,9	7,7	24,6
Canada (97)	**11,9**	**38,9**	**9,5**	**12,1**	**5,2**
Pays-Bas (99)	8,9	26,8	7,9	9,5	3,2
Allemagne (00)	8,2	31,6	2,8	9,0	12,2
Belgique (97)	7,9	12,5	6,6	7,3	13,1
Suède (00)	6,4	11,3	2,1	9,7	8,2
Finlande (00)	5,4	7,3	2,2	7,6	10,1

Source : Smeeding (2003).

TABLEAU 4

Pourcentage de réduction des taux de faible revenu, du revenu avant impôts et transferts, par rapport au revenu après impôts et transferts, pour toutes les personnes

	Smeeding (2003) Pourcentage de réduction	Corak et al. Pourcentage de réduction
États-Unis	28	28
Royaume-Uni	61	53
Canada	**52**	**52**
Pays-Bas	59	na
Allemagne	71	64
Belgique	75	n.d.
Suède	78	n.d.
Finlande	70	n.d.

élevés, que l'on trouve les taux les plus élevés. Si les taux globaux au Canada et au Royaume-Uni demeurent bien inférieurs à ceux des États-Unis, la position relative du Canada varie énormément parmi les sous-groupes. Le taux de faible revenu chez les aînés canadiens, qui se situe à 5 %, est désormais parmi les plus faibles de toutes les démocraties riches. Par opposition, jusqu'à la fin des années 1990, les taux de faible revenu parmi les familles monoparentales canadiennes (39 %) et les foyers sans enfants (12 %) étaient proches des niveaux aux É.-U. ou supérieurs à ceux-ci. Comme nous le soulignons plus bas, cependant, ces degrés historiquement élevés de faible revenu parmi les familles monoparentales canadiennes ont accusé une forte baisse après 1997.

b. Le rôle des transferts et des impôts

La mesure dans laquelle les transferts de revenu (et les impôts sur le revenu) redistribuent le revenu au bénéfice des moins favorisés varie énormément entre les économies avancées. Il est intéressant de noter qu'il y a des écarts entre les pays dans la prestation de services comme l'éducation ou les soins de santé par les secteurs public ou privé, de sorte que des évaluations comme celles qui sont présentées ci-dessous, c.-à-d., fondées sur les prestations en espèces uniquement, ne rendent pas compte de toute l'ampleur de la redistribution gouvernementale.

L'approche standard pour mesurer l'effet des transferts et impôts, que nous utilisons ici, consiste à comparer le taux de faible revenu avant impôts/transferts (le revenu du marché) avec le taux de faible revenu après transferts et impôts (le revenu disponible)[5].

Le tableau 4 résume l'incidence des impôts et des transferts (y compris ceux des retraités) sur les niveaux de faible revenu en s'appuyant les travaux de Smeeding (2003) et Corak et coll. (2003). En dépit de différence dans les sources de données, les résultats sont remarquablement conformes[6]. Parmi les huit pays, c'est le régime d'imposition/transfert au comptant des États-Unis qui a entraîné la moins grande réduction du faible revenu. Les réductions étaient légèrement plus fortes au Canada et au Royaume-Uni qu'aux États-Unis, mais moins fortes en général que dans les pays européens.

Taux de faible revenu au Canada

a. Changements dans les niveaux de faible revenu au Canada au cours des années 1990

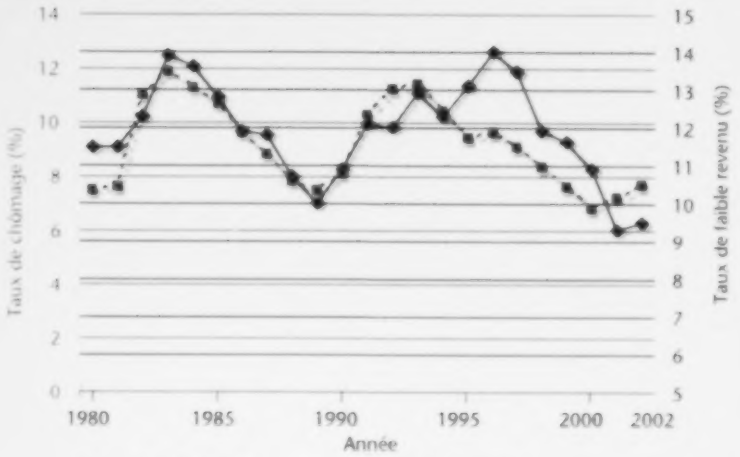
Dans la présente section, le taux de faible revenu correspond à la proportion de personnes se trouvant sous le seuil de faible revenu (SFR) après impôts et transferts de Statistique Canada. Comme le montre la figure 2, le taux de faible revenu suit générale-

ment le taux de chômage. Les taux ont tendance à augmenter pendant les récessions et à retomber quand la reprise s'installe. Cependant, entre 1994 et 1997, le taux de faible revenu au Canada a augmenté en dépit de l'amélioration des conditions économiques. Deux études, celles de Osberg, (2000), et celle de Picot et coll. (2003), en viennent à la conclusion que cette divergence est liée au fait que, en dépit de la reprise, les gains n'ont pas augmenté dans une forte proportion parmi les familles pauvres, tandis que les transferts sociaux (l'aide sociale et les prestations de l'assurance-emploi) chutaient. En 2001, cependant, comme l'indique la figure 2, le taux de faible revenu et celui de chômage sont revenus à leur relation historique.

Il est surprenant de constater qu'après des années de stabilité relative, les taux de faible emploi au sein des familles monoparentales ont nettement chuté vers la fin des années 1990. D'après les calculs effectués par Statistique Canada, ils ont baissé de dix points de pourcentage (de 42 à 32 %) entre 1997 et 2000[7]. Bien qu'il soit encore mal compris, ce changement résulte en partie de la hausse des gains. Le revenu moyen du marché au sein des familles monoparentales dont le chef est une femme a augmenté de 46 % entre 1996 et 2001, une tendance qui semble résulter principalement d'une plus grande participation au marché du travail. Environ 82 % des familles de ce genre avaient des gains du travail en 2001, alors que le pourcentage correspondant en 1993 s'établissait à 67 %. Cette hausse peut refléter des changements dans les prestations fiscales pour enfants (la Prestation nationale pour enfants), qui ont réduit les facteurs de dissuasion de l'emploi et certains « réinvestissements » des transferts de l'aide sociale en programmes d'aide en espèces ou en nature pour les enfants. En réalité, les tendances des gains du travail au sein des familles monoparentales

FIGURE 2

Taux de faible revenu[a] et taux de chômage (axe de gauche), Canada, 1980 – 2002

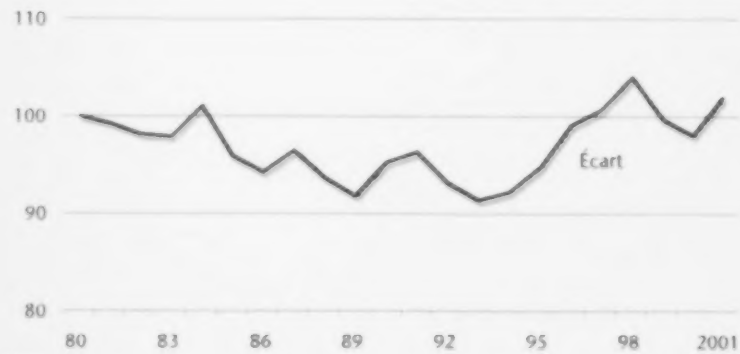


[a] Fondé sur le SFR après impôts/transferts de Statistique Canada.

Source : Statistique Canada, Recensement.

FIGURE 3

Écart du faible revenu[a], 1980 – 2001 indice : 1980 = 100

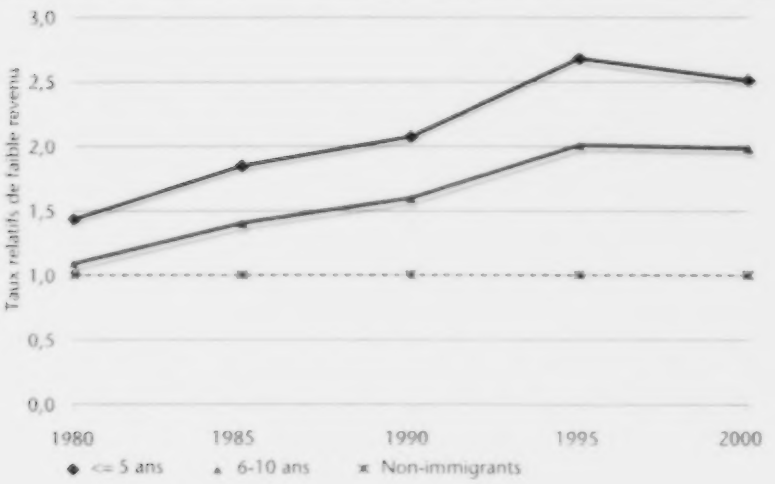


Note :

a. L'écart se mesure comme suit : (I-C)/C
dans lequel I = revenu familial moyen des familles à faible revenu
C= valeur en dollars du seuil de faible revenu
(SFR de Statistique Canada après impôts/transferts).

FIGURE 4

Taux de faible revenu des immigrants par rapport aux non-immigrants, par période de 5 ans d'immigration, 1980-2000



Source : Picot et Hou (2003).

représentaient une exception importante aux tendances observées pour toutes les familles à faible revenu décrits plus haut.

L'écart du faible revenu donne des renseignements supplémentaires sur le bien-être des familles à faible revenu. Parfois désigné sous le nom d'intensité du faible revenu, il s'agit de la différence entre le seuil de faible revenu et le revenu moyen des familles à faible revenu exprimé sous forme de ratio du seuil.

L'évolution de l'écart de faible revenu est illustrée à la figure 3, où l'indice de 100 correspond à l'année 1980. En dépit d'une baisse des gains parmi les familles à faible revenu pendant les années 1980, l'écart de faible revenu a chuté en raison de la hausse des transferts (Picot et coll., 2003). Par opposition, entre 1993 et 1998, le revenu réel moyen des familles à faible revenu a connu une baisse, ce qui a entraîné une augmentation de l'écart de faible revenu[8]. Par conséquent, à l'encontre de la tendance observée dans le taux de faible revenu, l'écart de faible revenu n'est pas retourné aux niveaux observés à la fin des années 1980.

b. Tendances de faible revenu parmi les immigrants récents

Les tendances de faible revenu au sein de l'ensemble de la population masquent souvent un écart sous-jacent qui s'est creusé entre les Canadiens de souche et les immigrants. La baisse du revenu des groupes successifs d'immigrants arrivés au Canada dans les années 1980 et 1990 a fait l'objet de nombreuses études (Bloom et Gunderson, 1991; Reitz, 2001; Green et Worswick, 2002; Frenette et Morissette, 2003; Aydemir et Skuterud, 2004).

Cet élargissement du fossé des gains entre les immigrants récents et les Canadiens de souche se reflète dans un écart croissant entre les taux de faible revenu. Pour la plupart des grands groupes de Canadiens de souche, les taux de faible revenu ont chuté pendant les années 1980 et 1990. Par opposition, les taux de faible revenu chez les immigrants (en tenant compte des effets du cycle conjoncturel) ont augmenté. Entre 1980 et 2000, deux années de crêtes dans le cycle conjoncturel, le taux de faible revenu parmi les immigrants récents est passé de 25 à 36 %, alors qu'il baissait chez les Canadiens de souche (passant de 17 à 14 %)[9]. Même au sein des groupes traditionnellement vulnérables parmi les Canadiens de souche, comme les personnes âgées, les chefs de famille monoparentale et les jeunes ménages, les taux de faible revenu ont soit baissé ou sont demeurés stables (Picot et Hou, 2003). Parmi les immigrants très récents (au Canada, depuis cinq ans ou moins), le taux de faible revenu était 1,5 fois supérieur à celui des Canadiens de souche en 1980, est passé à 2,7 fois supérieur en 1995 et a légèrement baissé en 2000 pour s'établir à 2,5 fois.

Dynamique du faible revenu

Depuis l'avènement des enquêtes longitudinales sur les ménages, les analystes sont en mesure d'établir non seulement les niveaux et les tendances du taux et de l'écart de faible revenu, mais aussi les profils des personnes qui entrent dans la catégorie du faible revenu ou en sortent, la durée des périodes de faible revenu et le mouvement des particuliers au sein de la distribution des revenus. L'analyse de la dynamique du revenu s'intéresse à la fluidité du mouvement parmi les différentes situations de revenu et les facteurs déterminants de ces mouvements.

a. Dynamique du faible revenu en contexte comparatif

Pour beaucoup, une situation de faible revenu est transitoire. Selon l'analyse de la dynamique du faible revenu au Canada, en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis effectuée par Corak et coll., entre un tiers et la moitié de toutes les personnes entrant dans la catégorie du faible revenu en ressortent au bout d'un an (voir le tableau 5)[10]. À l'autre extrême, de 20 à 30 % de toutes les personnes qui entrent dans la catégorie du faible revenu s'y trouvent encore au bout de cinq ans. Bien que la comparaison de Corak et coll. ne porte que sur quatre pays, les résultats de leur étude indiquent une corrélation entre les différences nationales concernant le faible revenu persistant et des niveaux élevés d'inégalité et de faible revenu. Parmi les personnes entrant dans la catégorie du faible revenu aux États-Unis, 31 % y demeuraient après cinq ans, comparativement à 24 % au Canada et à 18 % en Allemagne et au Royaume-Uni. Étant donné que le nombre de personnes ayant un faible revenu de façon persistante dépend non seulement de la durée de cette condition, mais aussi du nombre de personnes qui entrent dans cette catégorie, le pourcentage de la population totale tombant dans cette catégorie sur une longue période représente sans doute un meilleur indicateur d'exclusion à long terme. Sur la période étudiée par Corak et coll., 5,4 % de la population a fait partie de la catégorie du faible revenu pendant les six années aux États-Unis, 4,4 % au Royaume-Uni, 2,9 % au Canada et seulement 1,9 % en Allemagne.

b. Les plus vulnérables : concentration de faible revenu persistant au Canada

Si la concentration de faible revenu persistant n'est élevée que dans un nombre restreint de groupes, il sera utile d'effectuer des travaux de

TABLEAU 5

Statistiques portant sur la dynamique du faible revenu sur une période de six ans dans les années 1990[a]

	Canada %	Allemagne %	Royaume-Uni %	États-Unis %
A. Pourcentage sortant de la catégorie du faible revenu après un an	38,4	46,6	41,1	36,4
B. Pourcentage demeurant la catégorie du faible revenu après cinq ans	24,4	17,8	18,1	31,1
C. Pourcentage de la population ayant fait partie au moins une fois de la catégorie du faible revenu	24,1	19,5	29,7	35,1
D. Pourcentage de la population ayant fait partie de la catégorie du faible revenu pendant les six années	2,9	1,9	4,4	5,4

Note :

a. Entre 1993 et 1998 (entre 1990 et 1996 aux États-Unis).

Source : Corak et coll. (2003), sur la base de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu au Canada, de l'enquête par panel auprès des ménages britanniques, de l'enquête socio-économique de l'Allemagne et de l'enquête par panel de la dynamique du revenu aux États-Unis.

TABLEAU 6

Pourcentage de la population à faible revenu se retrouvant dans cinq groupes

	Pourcentage de la population 16-64 %	Faible revenu en 2000 %	Pourcentage de faible revenu sur cinq ans (persistant) 1996-2000 %
Pourcentage de membres d'au moins un des cinq groupes	25,9	56,2	62,1
Par groupe :			
Chefs de famille monoparentale	3,7	10,3	13,1
Personnes seules de 45 à 64 ans	5,5	19,0	16,6
Immigrants récents (10 ans)	5,5	11,7	16,6
Incapacité de travail	10,7	22,6	26,3
Autochtones hors réserve	3,1	5,1	5,5
Autre que ces cinq groupes	74,1	43,8	37,9

Source : Hatfield (2003), sur la base de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

TABLEAU 7

Taux de faible revenu parmi les cinq groupes : toutes les personnes et les faibles revenus persistants

	% du groupe dans la catégorie du faible revenu	
	2000	Persistant (1996-2000)
Chefs de famille monoparentale	30,2	25,6
Personnes seules de 45 à 64 ans	37,1	33,7
Immigrants récents (10 ans)	22,8	24,2
Incapacités de travail	22,8	23,3
Autochtone auto-déclaré (hors-réserve)	17,4	17,2
Autres	6,4	4,2

Source : Hatfield (2003), sur la base de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

recherche sur les résultats atteints par ces groupes. Le fait d'entrer dans la catégorie du faible revenu ou d'en sortir ne se résume pas à obtenir un emploi ou à le perdre. Souvent, les profils des familles (divorce, séparation, mariage, union de fait) y jouent un rôle important. Et les obstacles sous-jacents à l'amélioration des résultats sur le plan de l'emploi peuvent varier énormément d'un groupe à l'autre. Ces obstacles et les causes sous-jacentes à de piètres résultats sur le plan de l'emploi sont presque certainement différents pour des immigrants récents, par exemple, que pour des chefs de famille monoparentale ou des personnes souffrant d'incapacités de travail.

Sur la base de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR), Michael Hatfield et ses collègues de l'ancien Développement des ressources humaines Canada ont cherché à déterminer les groupes constituant un pourcentage disproportionné de faible revenu persistant (Hatfield, 2003). Ils en sont venus à la conclusion que, tout en ne représentant que 26 % de la population, 62 % de toutes les personnes dans la catégorie du faible revenu persistant pendant la période 1996-2000 se retrouvaient dans l'un des cinq groupes suivants (voir le tableau 6) : chefs de famille monoparentale, personnes seules de 45 à 64 ans, immigrants récents (au Canada depuis dix ans ou moins), personnes souffrant d'incapacités de travail et Autochtones vivant hors réserve[11]. Les personnes souffrant d'incapacités de travail représentaient le groupe le plus important (26 %) de personnes dans la catégorie du faible revenu persistant pendant la période, suivies des immigrants récents et des personnes seules âgées de 45 à 64 ans.

Il serait inexact de croire que toutes les personnes faisant partie de ces cinq groupes se retrouvent au bas de l'échelle de distribution du revenu pendant de longues périodes. Même au sein de ces groupes, une minorité est exposés au faible revenu à long terme ou même de façon temporaire (se reporter au tableau 7). Entre un quart et un tiers des membres de ces groupes se retrouvent dans la catégorie du faible revenu persistant pendant une période de cinq ans[12]. Bien que cela ne constitue pas une majorité, les personnes à faible revenu persistant dans ces populations sont environ huit fois plus nombreuses proportionnellement que la moyenne de 4,2 % que l'on retrouve dans le reste de la population.

Un grand débat a cours sur la mesure dans laquelle la concentration de personnes à faible revenu persistant devrait se traduire par une stratégie de ciblage de politiques sur des groupes précis. Ce faisant, on exclurait forcément de nombreuses autres personnes pouvant se trouver dans exactement la même situation économique, mais qui ne seraient pas admissibles à l'aide offerte par les programmes. De plus, un vaste appui aux programmes de redistribution risque de poser problème si l'admissibilité à ceux-ci tient en partie à l'appartenance à un groupe plutôt qu'à une mesure du besoin. L'approche idéale réside peut-être dans le recours à l'information sur la concentration des groupes pour déterminer les causes sous-jacentes à un faible revenu persistant et dans l'élaboration de stratégies de politiques accessibles à l'ensemble de la population.

Résumé et conclusion

La conclusion standard des études sur le revenu au Canada pendant tout le milieu des années 1990 est que, en dépit de certains développements préoccupants, le Canada est essentiellement parvenu à éviter la forte hausse de l'inégalité du revenu manifeste tant aux États-Unis qu'au Royaume-Uni depuis le milieu des années 1970. Parmi les aspects préoccupants on note la baisse du revenu des jeunes adultes (de moins de 35 ans), surtout chez les hommes, et l'incidence que cela a eu sur les jeunes ménages, ainsi que la baisse des gains parmi les immigrants et les hommes peu scolarisés. L'évolution des gains, combinée aux changements reliés à la participation au marché du travail et à la structure familiale, ont entraîné une forte hausse de l'inégalité des revenus du marché (les gains) des familles. Cependant, pendant le milieu des années 1990, cette évolution a été en grande partie, sinon en totalité, compensée par la hausse des transferts de revenu.

Les dernières recherches démontrent que cette tendance à commencé à se modifier à la fin des années 1990. Les avantages liés à l'expansion économique des années 1990 sont principalement allés aux familles bénéficiant d'un revenu plus élevé alors que les gains des familles plus pauvres stagnaient et que les transferts sociaux chutaient. Il en est résulté une hausse modérée de l'inégalité du revenu des familles.

À n'importe quel moment dans le temps, le faible revenu persistant se concentre dans cinq groupes. Si l'on s'attarde toutefois aux augmentations des taux de faible revenu, c'est manifestement les immigrants récents qui en ont fait les frais. Alors que les taux de faible revenu ont chuté au sein de la plupart des groupes de Canadiens de souche, ils ont connu une augmentation rapide chez les immigrants récents. Ce recul du bien-être des familles est lié à la baisse des gains des immigrants récents au cours des années 1980 et 1990 en dépit de leur niveau de scolarisation très élevé.

Contrairement à ces très mauvaises nouvelles, on peut trouver quelques aspects positifs. La chute spectaculaire des niveaux de faible revenu chez les Canadiens âgés depuis les années 1970, résultat de l'arrivée à maturité des changements législatifs apportés pendant les années 1960, a fait l'objet de nombreuses études depuis un certain temps. On comprend moins bien la baisse récente et importante des taux de faible revenu parmi les familles monoparentales. Elle semble résulter de taux plus élevés de participation au travail chez les chefs de famille monoparentale, ce qui pourrait refléter des changements dans le système de prestations familiales afin de renverser les puissants éléments de dissuasion à travailler inhérents aux modes traditionnels d'aide sociale. Pourquoi ce changement s'est-il produit et comment la situation évoluera-t-elle? Voilà deux questions qui méritent beaucoup d'attention. D'autres bonnes nou-velles ont trait à la hausse des gains parmi les femmes (surtout les plus scolarisées), les travailleurs plus âgés et les familles à revenu (et degré de scolarisation) élevé.

Sur un plan comparatif, on a souvent eu recours à la métaphore du milieu de l'Atlantique – quelque part entre les États-Unis et l'Europe – pour décrire les degrés canadiens d'inégalité du revenu, de faible revenu et de dépenses sociales. Dans les années 1970, cette métaphore était plutôt trompeuse puisque les degrés de faible revenu et d'inégalité au Canada rapprochaient beaucoup ce dernier des côtes américaines. En fait, avant le milieu des années 1970, les taux de faible revenu chez les enfants et les personnes âgées étaient plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. Depuis lors, la métaphore fonctionne mieux, non pas tellement parce que le Canada s'est rapproché de l'Europe, mais plutôt parce que les États-Unis, et à présent le Royaume-Uni, se sont éloignés de l'Europe.

Renvois

Aydemir, A. et M. Skuterud, 2004. *Explication de la détérioration des gains au niveau d'entrée des cohortes d'immigrants au Canada*, Document de recherche no 225, Études analytiques, Statistique Canada.

Beach, C. et G.A. Slotsve, 1996. « Are We Becoming Two Societies? Income Polarization and the Myth of the Declining Middle Class in Canada », The Social Policy Challenge 12, Toronto, Institut C.D. Howe.

Bloom, D.E. et M. Gunderson, 1991. « An analysis of the earnings of Canadian immigrants ». Dans John M. Abowd et Richard B. Freeman (eds.), *Immigration, Trade and the Labour Market*. Chicago, The University of Chicago Press.

Corak, M., W-H. Chen., A. Demanti et D. Butler, 2003. « Social Cohesion and the Dynamics of Income in Four Countries », Direction des études analytiques, série de documents de recherche, Études analytiques, Ottawa, Statistique canada.

Frenette, M. et R. Morissette, 2003. *Convergeront-ils un jour ? Les gains de travailleurs immigrants et de ceux nés au Canada au cours des deux dernières décennies*, Document de recherche no 215, Études analytiques, Ottawa, Statistique Canada.

Gottschalk, P. et T.M. Smeeding, 1997. « Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality », *Journal of Economic Literature*, vol. XXXV (juin 1997), p. 633-687.

Green, D.A. et C. Worswick, 2002. *Earnings of Immigrant Men in Canada: The Roles of Labour Market Entry Effects and Returns to Foreign Experience*, University of British Columbia, Department of Economics, document préparé pour Citoyenneté et Immigration Canada.

Hatfield, M., 2003. « Persistent Low-Income: A Key Barrier to Social Inclusions », Direction de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, document polycopié.

Osberg, L., 2000. « Poverty in Canada and the USA: Measurement, Trends and Implications », Message du président à l'Association canadienne d'économique, Vancouver, 3 juin 2000.

Picot, G. et F. Hou, 2003. « La hausse du taux de faible revenu chez les immigrants au Canada », Direction des études analytiques, série de documents de recherche 11F0019MIE2003198, Études analytiques, Ottawa, Statistique Canada.

Picot, G., R. Morissette et J. Myles, 2003. « Intensité des faibles revenus au cours des années 90 : le rôle de la croissance économique, des revenus d'emploi et des transferts sociaux », Direction des études analytiques, série de documents de recherche 11F0019MIE2003172, Études analytiques, Ottawa, Statistique Canada.

Reitz, J., 2001. « Immigrant success in the knowledge economy: institutional changes and the immigrant experience in Canada, 1970-1995 », *Journal of Social Issues*, 57: 579-613.

Smeeding, T., 2003. *Government Programs and Social Outcomes: The United States in Comparative Perspective*, document polycopié, Centre for Policy Research, Maxwell School, Syracuse University.

Wolfson, M. et B. Murphy, 1998. « New Views on Inequality Trends in Canada and the United States », Direction des études analytiques, série de documents de recherche, n° 124, Études analytiques, Ottawa, Statistique Canada.

Notes

1 Pour être plus précis, les crêtes du cycle conjoncturel sont survenues en 1989 et 2000, mais on ne dispose pas de données de recensement pour l'année 1989.

2 Ce qui comprend tous les gains, le revenu de placements, le revenu provenant des transferts gouvernementaux, le revenu de retraite, le revenu d'autres sources en tenant compte des déductions pour impôts sur le revenu versés.

3 En 2000, selon l'EDTR, le ratio réel entre le haut et le bas de l'échelle était de 9,3. Toutefois, le passage des données de l'EFC à celles de l'EDTR en 1996 a entraîné une hausse artificielle de 0,6 de ce ratio. Par conséquent, pour rendre le ratio de 2000 comparable à celui de 1990, nous avons estimé que le ratio de 2000 aurait été de 8,7 (9,3 – 0,6) s'il n'y avait pas eu de changement dans les sources de données.

4 C'est-à-dire, la différence de revenu entre le seuil de faible revenu et le revenu moyen parmi les familles à faible revenu.

5 Ces comparaisons ne servent toutefois qu'à mesurer les effets *directs* des transferts de revenu et ne tiennent pas compte de réactions comportementales, c.-à-d. indirectes, possibles. Par exemple, les réductions dans les prestations de transfert peuvent représenter un stimulant pour les personnes qui cherchent un emploi, ce qui relève le niveau des gains.

6 Corak et coll. (2003) se servent de données longitudinales pour étudier la dynamique du revenu, et l'étude de Smeeding (2003) repose sur des données transversales tirées de la Luxembourg Income Study, un organisme cherchant à obtenir des données comparables sur le revenu de plusieurs pays industrialisés occidentaux.

7 Pour demeurer cohérents avec le concept de faible revenu utilisé dans nos tableaux comparatifs, les chiffres donnés reposent sur le seuil de faible revenu de la mesure de faible revenu, c.-à-d., personnes vivant dans des familles dont le revenu rajusté est inférieur à 50 % du revenu moyen. Les résultats qui reposent sur les mesures basées sur le SFR, plus courantes, donnent toutefois une image identique.

8 Dans notre analyse, nous prenons comme seuil de faible revenu le SFR après impôts/transferts de Statistique Canada tout en le maintenant constant (à l'exception des rajustements tenant compte de l'inflation) pendant toute la période. Par conséquent, une augmentation de l'écart signifie que les revenus familiaux réels moyens ont baissé au sein des familles à faible revenu.

9 Le taux de faible revenu parmi les immigrants récents est passé de 47 à 35,8 % entre 1995 et 2000, mais cela est essentiellement attribuable à la forte amélioration des conditions économiques, qui a entraîné la baisse du taux de faible revenu de tous les groupes. Si l'on ne tient pas compte des effets du cycle conjoncturel (les taux augmentent durant les récessions et baissent lorsque la reprise se fait sentir), le taux de faible revenu parmi les immigrants récents a augmenté.

10 Comme dans d'autres comparaisons transnationales, le seuil de faible revenu correspond à la moitié du revenu moyen.

11 Nous ne disposons pas de données sur les Autochtones vivant dans les réserves.

12 À l'exclusion des autochtones autodéclarés vivant hors des réserves, où la proportion a tendance à être plus faible. Si l'on tenait compte de la population vivant dans les réserves, cette proportion serait certainement plus élevée.

LE COIN DU LIVRE

Le faible revenu dans les régions métropolitaines du Canada

Partout au pays, les entreprises, les responsables de l'élaboration des politiques et les Canadiens de tous les horizons manifestent une attention et un intérêt accrus à l'égard de la situation des régions métropolitaines et se montrent soucieux de contribuer au renouveau du tissu communautaire dans les grands centres urbains. Cela signifie, entre autres choses, lutter contre la pauvreté, développer l'éducation et l'emploi pour tous les Canadiens, y compris les nouveaux immigrants et les Autochtones, et stimuler le climat des affaires.

Récemment, Statistique Canada a publié le premier rapport d'une série qui examine les tendances et conditions dans les régions métropolitaines les plus importantes du pays. À l'aide des données du recensement, ce rapport, intitulé *Faible revenu dans les régions métropolitaines*, dresse un tableau du revenu et du faible revenu dans les 27 centres urbains canadiens de 1980 à 2000. Le rapport montre notamment que les taux de faible revenu n'ont pas augmenté dans la plupart des régions métropolitaines du pays au cours de cette période, mais que la composition démographique du faible revenu a considérablement changé.

Pour plus d'information, veuillez consulter le rapport de Statistique Canada, *Faible revenu dans les régions métropolitaines : 1980 à 2000*, par Andrew Heisz et Logan McLeod. Le rapport est disponible dans son intégralité sur le site www.statcan.ca, numéro de catalogue : 89-613-MIE, n° 001. D'autres rapports de cette même série, notamment sur la démographie, l'immigration, le logement, la santé, les marchés de l'emploi et la structure industrielle, le lieu de travail et le mode de transport quotidien, les Autochtones, et la culture sont actuellement disponibles ou le seront bientôt.

Groupes à risque de persistance d'un faible revenu

Michael Hatfield
Développement social Canada

Les personnes touchant un faible revenu pendant plusieurs années sont exposées à une exclusion de la participation à la vie de la communauté, à des risques de maladie physique et mentale à long terme ou encore à l'obligation de vivre dans des logements insalubres. Les enfants dont les parents font face à une insuffisance persistante de leurs revenus voient également leurs perspectives restreintes.

Comme l'indiquent les conclusions du présent article, le phénomène d'exclusion et la persistance d'un faible revenu sont étroitement liés[1]. Nombre des facteurs associés à la persistance d'un faible revenu reflètent l'absence, l'inefficacité ou la perturbation des réseaux sociaux, plus particulièrement de ceux qui permettent d'accéder à des revenus provenant d'un emploi rémunéré stable.

Nous examinerons plus particulièrement dans cet article cinq grands groupes de la population non âgée qui, entre 1996 et 2000, présentaient des risques élevés de connaître une situation de faible revenu persistant. Nous commencerons par définir ce que nous entendons par faible revenu persistant ainsi que les cinq groupes fortement exposés. Nous présenterons ensuite une synthèse des principales conclusions des récentes recherches publiées ou non en gardant à l'esprit les problématiques suivantes :

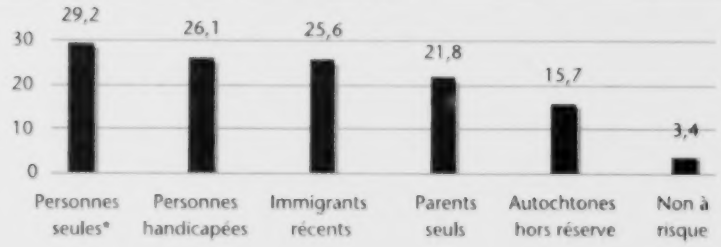
- Pourquoi les membres des groupes à risque sont-ils inégalement exposés à une situation de faible revenu persistant?
- Pourquoi la plupart des membres de ces groupes parviennent-ils à éviter cette situation alors que d'importantes minorités au sein de ces mêmes groupes connaissent un faible revenu pendant plusieurs années[2]?

La persistance d'un faible revenu dans un contexte de faible revenu global

Le faible revenu se définit en fonction de trois paramètres : son incidence, son intensité et sa durée. Le taux de faible revenu est la proportion de la population connaissant une situation de faible revenu pendant une période de temps donnée (p. ex. : une année). L'intensité mesure l'écart entre le seuil de faible revenu et le revenu d'un ménage économiquement faible. La persistance, qui fait l'objet de cet article, est le nombre d'années pendant lequel un certain pourcentage de la population fait face à une situation de faible revenu.

FIGURE 1

Pourcentage de la population ayant entre 0 et 59 ans en 1996 et ayant connu une situation de faible revenu persistant entre 1996 et 2001

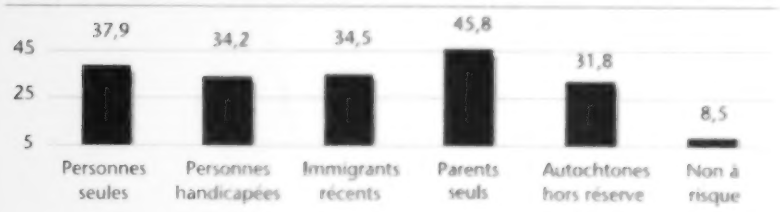


* Personnes ayant entre 45 et 64 ans entre 1996 et 2002.
Source : Fichier principal – Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

Michael Hatfield est économiste principal à la section synthèse de la connaissance, liaison et applications au sein de Développement social Canada.

FIGURE 2

Pourcentage de personnes ayant entre 0 et 64 ans à faible revenu en 1996 – Appartenance au groupe basée sur le statut du principal soutien économique



Source : Fichier principal – Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

En 1996, quelque 14,7 % de l'ensemble de la population de moins de 65 ans était considérée, selon les seuils de faible revenu après impôts et transferts de Statistique Canada, comme étant dans une situation de faible revenu. Toutefois, si l'on se base sur la définition du faible revenu persistant figurant dans la note 1, seulement 8 % de la population âgée entre 0 et 59 ans en 1996 était dans une situation de faible revenu entre 1996 et 2001[3].

Le risque de toucher un faible revenu pendant un année ou de façon durable était beaucoup plus élevé pour certains groupes de la population non âgée. Comme l'indique la figure 1, les cinq groupes de la population non âgée les plus susceptibles de connaître une situation de faible revenu entre 1996 et 2001 étaient[4] :

- les personnes seules âgées de 45 à 64 ans;
- les personnes présentant un handicap qui limite leur capacité de travailler;
- les immigrants récents;
- les parents seuls; et
- les Autochtones vivant hors réserve.

L'ensemble des personnes qui font partie d'au moins un de ces cinq groupes représentait 23,8 % de la population totale ayant entre 0 et 59 ans en 1996, mais 67,6 % de la population ayant connu une situation de faible revenu persistant au cours des six années suivantes.

Au cours de cette période, les membres de ces groupes étaient 4,6 à 8,6 fois plus susceptibles d'avoir un faible revenu persistant que le reste de la population ayant entre 0 et 59 ans en 1996.

Comme l'indique la figure 2, ces cinq groupes affichaient aussi des taux annuels de faible revenu très élevés en 1996, mais ces taux n'étaient que 3,7 à 5,4 fois plus élevés que ceux du reste de la population non âgée et ces groupes ne représentaient que 57,6 % du total de la population à faible revenu non âgée. La proportion de faible revenu persistant était donc plus élevée chez ces cinq groupes que la proportion de faible revenu annuel.

Dans les paragraphes suivants, nous tenterons d'expliquer pourquoi les groupes à risque élevé sont définis comme tels.

Malheureusement, Statistique Canada n'évaluant pas les seuils de faible revenu dans les réserves et l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, qui est la source des données sur le revenu utilisées dans le présent article, n'intégrant pas les Autochtones vivant dans des réserves, il n'est pas possible de faire une évaluation valable du taux de faible revenu de l'ensemble des Autochtones ou des Autochtones vivant dans les réserves. L'incidence de faible revenu est sans doute plus élevée chez ces derniers que chez les Autochtones canadiens déclarés comme vivant hors réserve. Selon les données du recensement de 2001, le revenu individuel médian des Indiens enregistrés dans une réserve était inférieur de 20 % à celui des Indiens vivant hors réserve.

Les personnes âgées de plus de 65 ans ne sont pas non plus parmi les personnes les plus susceptibles d'avoir un faible revenu persistant. Le taux annuel de faible revenu chez l'ensemble des personnes âgées en 2002, soit la dernière année pour laquelle nous disposons de données, était plutôt faible (6,9 %, comparativement à 9,7 % chez les personnes âgées de 18 à 64 ans et à 10,2 % chez les enfants de moins de 18 ans)[5]. Même le sous-groupe qui s'en tire le moins bien, c'est-à-dire les personnes âgées seules, affichait en 1996 un taux de faible revenu de 13,9 points de pourcentage inférieur à celui des personnes seules ayant entre 45 et 64 ans (24 %).

On pourrait s'attendre aussi à voir figurer parmi les personnes à risque les jeunes gens, les femmes, les personnes n'ayant pas obtenu de diplôme de fin d'études secondaires ainsi que les personnes appartenant à un groupe minoritaire visible.

On remarque qu'une catégorie de jeunes, celle des étudiants de niveau postsecondaire à temps plein, affiche des taux de faible revenu persistant disproportionnés. Nous ne les considérerons toutefois pas, dans le cadre de cet article, comme un groupe à risque élevé, car ces jeunes n'auront sans doute plus de faible revenu une fois leurs études terminées. Il y a, par ailleurs, de bonnes raisons de croire que ce problème est amplifié par le fait que deux de leurs principales sources de revenu, soit les prêts étudiants et la participation des parents, ne sont pas considérés comme des revenus dans l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu. Même s'il peut arriver que des jeunes ayant terminé leurs études secondaires connaissent un taux élevé de faible revenu au cours

d'une année donnée, la grande majorité d'entre eux voit ses revenus augmenter régulièrement et échappe bien vite à cette situation.

Les autres groupes n'ont pas connu non plus de taux de faible revenu disproportionné au cours de la période de 1996 à 2001, ou bien ont connu une telle situation parce qu'ils appartenaient aussi à l'une des catégories à risque élevé déjà définies. Par exemple, les personnes qui ne possèdent pas de diplôme d'études secondaires affichent des taux élevés de faible revenu persistant, mais ce n'est pas le cas des personnes les moins instruites parmi la population non âgée n'appartenant pas à un groupe à risque élevé[6].

On ne relève pas de taux élevés de faible revenu persistant chez les 30 % de Canadiens de minorités visibles nés au Canada. Toutefois, ceux qui ont immigré récemment[7] (33,7 % de l'ensemble des Canadiens de minorités visibles en 2001) sont beaucoup plus susceptibles que d'autres immigrants récents de se trouver dans cette situation. Dans le cadre de cet article, nous considérons plutôt cette catégorie comme un sous-groupe d'immigrants récents que comme des membres de minorités visibles.

Études récentes sur les groupes à risque élevé et principales conclusions

De nombreuses études concernant les membres des groupes à risque élevé ont été publiées et sont disponibles pour le grand public, d'autres non. L'un des objectifs du présent article est de révéler les principales conclusions de ces études, publiées ou non, et de les porter à la connaissance d'un public élargi.

Deux importantes études ont été publiées récemment sur ces groupes par des analystes de Statistique Canada : *La hausse du taux de faible revenu chez les immigrants au Canada*, de Garnett Picot et Feng Hou (juin, 2003), et « Groupes risquant fortement de toucher un faible revenu » dans *Faible revenu dans les régions métropolitaines de recensement, 1980-2000* de Andrew Heisz et Logan McLeod (avril 2004). Une troisième étude, *Performance économique des autochtones hors réserve au Canada – Une étude sur les groupes à risque d'exclusion sociale*, réalisée par Dominique Fleury du Groupe de recherche sur les politiques sociales de Développement social Canada, a été publiée en 2002 dans une série de documents de travail réalisés sous l'égide de la Direction générale de la recherche appliquée.

Le phénomène d'exclusion et la persistance d'un faible revenu sont étroitement liés. Nombre des facteurs associés à la persistance d'un faible revenu reflètent l'absence, l'inefficacité ou la perturbation des réseaux sociaux.

Remise en question de certains mythes concernant la hausse du taux de faible revenu chez les immigrants récents

Fondée sur des données de recensement, l'étude de Picot-Hou met en évidence la hausse régulière des taux de faible revenu chez les immigrants récents entre 1980 et 2000, et 1990 et 2000[8], années qui correspondent approximativement aux sommets du cycle économique. On attribue généralement cette tendance à l'évolution des caractéristiques des nouveaux immigrants, notamment le pays d'origine, la maîtrise de la langue officielle et l'adaptation au marché du travail. Picot et Hou ont toutefois constaté que ces facteurs n'expliquaient qu'en partie cette augmentation. Selon eux, cette dernière résulte principalement de la hausse des taux de faible revenu parmi les immigrants récents de tous les groupes d'âges, types de famille, groupes linguistiques, niveaux de scolarité et de la plupart des régions d'origine.

Les auteurs avancent deux explications possibles qui nécessitent toutefois des études plus approfondies. La première est le fait que les employeurs canadiens reconnaissent de moins en moins la valeur de l'expérience professionnelle des immigrants diplômés acquise à l'étranger. La seconde est que l'intégration sur le marché du travail d'un grand nombre de femmes canadiennes d'un niveau de scolarité élevé après 1980 a probablement réduit les possibilités de travail des immigrants récents. Picot et Hou soulignent que le niveau de scolarité des nouveaux immigrants a rapidement augmenté au cours des années 1990 et que, de plus en plus, ils entrent au Canada en tant que membres de la catégorie « économique », c'est-à-dire du groupe d'immigrants qui habituellement réussissent mieux que les autres.

On a enregistré pendant la période de reprise économique entre 1995 et 2000 une diminution importante des taux de faible revenu chez les sous-groupes d'immigrants récents, mais celle-ci ne compense que partiellement l'augmentation du taux de faible revenu dans l'ensemble des catégories d'immigrants récents entre 1990 et 1995.

Divergence des tendances chez les immigrants et les parents seuls dans les grands centres urbains

L'étude de Heisz-McLeod vient confirmer la hausse du taux de faible revenu chez les immigrants récents dans les 27 régions métropolitaines de recensement du Canada (c'est-à-dire les villes les plus importantes et leurs banlieues), qui est passé de 23,1 % en 1980 à 35 % en 2000, alors que ce taux a baissé, chez tous les autres résidents de ces régions, de 18 % à 16 %[9]. Le taux de faible revenu chez les personnes vivant dans des familles monoparentales dans les grands centres urbains canadiens a suivi le chemin inverse en passant de 54,2 % en 1980 à 46,6 % en 2000.

TABLEAU 1

Facteurs associés au faible revenu

Groupe	Taux de faible revenu en 1998 Pas de travail rémunéré	Taux de faible reveu en 1998 – Travail rémunéré*	Taux de faible revenu en 1998 – ensemble des personnes de 16 à 64 ans
	%	%	%
Parents seuls	79	22	36
Personnes ayant un handicap qui limite leur capacité de travailler	Non-disponible	Non-disponible	27
Personnes seules entre 45-64	70	12	38
Immigrants récents	49	16	28
Autochtones vivant hors réserve	43	13	23
Comparaison			
Tous les personnes de 16 à 64 ans	Non-disponible	Non-disponible	12

* Travail rémunéré signifie au moins une heure de travail rémunéré dans l'année.
Source : Kapsalis et Tourigny, 2002, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b.

Un emploi rémunéré stable, principal facteur permettant aux Autochtones hors réserve d'échapper à la persistance d'un faible revenu

Dans son étude sur la performance économique des Autochtones vivant hors réserve, Fleury examine les raisons pour lesquelles ces derniers affichent le plus bas taux de faible revenu tant annuel que persistant parmi tous les groupes à risque. À partir des données résultant de l'analyse du panel longitudinal (1993-1998) de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, l'auteur propose quatre explications possibles à cette constatation. Trois des hypothèses expliquant la meilleure performance économique des Autochtones hors réserve, à savoir des niveaux d'éducation plus élevés, un pourcentage de chances de sortir de leur groupe à risque plus important et le fait de ne pas appartenir à plus d'un groupe à risque à la fois doivent cependant être rejetées dans la mesure où la performance des Autochtones vivant hors réserve n'est ni meilleure ni pire que celle des autres groupes à risque élevé dans ces domaines.

Fleury a toutefois constaté que les Autochtones vivant hors réserve étaient plus susceptibles que tous les autres groupes à risque d'avoir un travail rémunéré stable, un avantage qui explique qu'ils affichent un taux de faible revenu persistant moins élevé.

L'analyse qui suit repose essentiellement sur une série d'études détaillées sur chacun des groupes à risque basées sur une analyse de régression réalisée par Constantine Kapsalis et Pierre Tourigny à la demande du groupe d'études sur la sécurité du revenu et le marché du travail de la Direction générale de la recherche appliquée de Développement des ressources humaines Canada (DRHC)[10].

Moyens d'échapper à la persistance d'un faible revenu

a) Avoir un travail rémunéré stable

Comme l'indique le tableau 1, Kapsalis et Tourigny confirment la conclusion de Fleury selon laquelle le principal facteur permettant aux membres de tous les groupes à risque d'éviter d'avoir un faible revenu est le fait d'avoir un travail rémunéré.

Comme on peut le constater, à l'exception des parents seuls, le taux de faible revenu des personnes appartenant à des groupes à risque élevé qui avaient un travail rémunéré en 1998 était voisin de celui de l'ensemble de la population de 16 à 64 ans. Même parmi les parents seuls, le taux de faible revenu des personnes ayant un travail rémunéré de 750 heures ou plus pendant l'année n'était que de 15 %.

Le faible salaire horaire du principal soutien du ménage est également un facteur important du faible revenu de nombreux ménages. Néanmoins, Kapsalis et Tourigny montrent que, dans le groupe des parents seuls, les taux élevés de faible revenu annuel s'expliquent principalement par le faible nombre ou l'absence d'heures de travail rémunéré effectuées dans l'année. Les salaires horaires bas et le faible nombre d'heures travaillées annuellement sont également en corrélation. La plupart des emplois peu rémunérés sont précaires, à temps partiel, de courte durée ou de moins d'une année. En règle générale, les membres des groupes à risque élevé ayant un travail rémunéré stable ne sont pas plus susceptibles de connaître une situation de faible revenu persistant que les autres Canadiens.

Tout ceci amène tout naturellement à rechercher d'autres facteurs associés à la persistance d'un faible revenu susceptibles d'être liés à l'absence d'un emploi rémunéré stable chez les minorités importantes de chacun des groupes à risque élevé. Ces facteurs seront examinés ultérieurement.

b) Sortir du groupe à risque

Un autre moyen de réduire les probabilités de connaître un faible revenu persistant est de quitter le groupe à risque dont on fait partie. Comme on peut le voir au tableau 2, ce phénomène était plus fréquent chez les membres de certains groupes entre 1996 et 2000 que chez certains autres.

c) Pouvoir compter sur le soutien d'un conjoint

Le fait qu'il y ait dans une famille deux soutiens économiques potentiels est de toute évidence un avantage pour éviter de connaître un faible revenu persistant. Par définition, les familles monoparentales et les personnes seules entre 45 et 64 ans ne répondent pas à ce critère. La présence d'un second soutien économique est particulièrement importante pour les personnes présentant un handicap qui limite leur capacité de travailler. À partir de données transversales recueillies en 1998, on constate que le taux de faible revenu des personnes présentant un handicap qui limite leur capacité de travailler était de 8 % si elles n'étaient pas le principal soutien de famille et de 43 % dans le cas contraire.

Chez les adultes ayant entre 16 et 64 ans et ne présentant aucune limitation au travail, le taux de faible revenu était de 10 %. Parmi les Autochtones vivant hors réserve, le risque de connaître une situation de faible revenu pour les personnes seules ou les familles monoparentales était, en 1998, de plus de 60 % comparativement à 24 % pour l'ensemble des personnes de ce groupe[12].

D'autres caractéristiques concernant le statut familial, liées à la perturbation ou à l'étendue limitée des réseaux familiaux, étaient associées à la persistance d'un faible revenu chez les personnes ne vivant pas avec un conjoint. Chez les parents seuls, ceux qui avaient un enfant à charge de moins de cinq ans ou qui n'étaient ni mariés ni en union libre lors de la naissance de leur premier enfant, étaient beaucoup plus susceptibles (respectivement 4,4 fois et 2,2 fois) de connaître un faible revenu persistant que les autres. Parmi les personnes seules entre 45 et 59 ans, celles ayant vécu en couple par le passé avaient 28 % plus de risque de se trouver dans une telle situation que celles qui n'avaient jamais été mariées ou en union libre.

TABLEAU 2

Pourcentage de population de 1996 restée dans le même groupe à risque entre 1996 et 2001

Groupe à risque élevé	Pourcentage
Autochtones vivant hors réserve	100
Personnes seules entre 45 et 64 ans	71,1
Immigrants récents	48,0
Parents seuls	41,3
Personnes ayant un handicap qui limite leur capacité de travailler	20,4[11]

Source : Dossier principal de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

d) N'appartenir qu'à un seul groupe à risque élevé

De toute évidence, les personnes appartenant à plusieurs groupes à risque élevé sont beaucoup plus susceptibles de connaître une situation de faible revenu annuel ou persistant. En 1998, par exemple, parmi les Autochtones vivant hors réserve, le pourcentage prévisible de faible revenu (tous les autres facteurs étant constants) était de 56 % si la personne présentait un handicap qui limite leur capacité de travailler et de 60 % si elle élevait seule ses enfants. Dans l'ensemble de ce groupe, ce pourcentage n'était que de 24 %. De la même façon, parmi les personnes seules ayant entre 45 et 59 ans en 1993, l'incidence de faible revenu persistant était de 66 % pour celles qui présentaient un handicap qui limite leur capacité de travailler cette année-là et de 23 % pour les autres.

e) Détenir un diplôme de fin d'études secondaires

Dans tous les groupes à risque élevé (à l'exception des Canadiens autochtones vivant hors réserve), le fait de ne pas détenir de diplôme de fin d'études secondaires s'est révélé, dans le cadre d'une analyse de régression, étroitement lié à la persistance d'un faible revenu au cours de la période 1993-1998[13]. (Ces résultats sont consistants avec ce que nous savons de la croissance de la demande des travailleurs hautement qualifiés).

f) Vivre dans une région où le taux d'emploi est élevé

Le fait de vivre dans une région économique où le taux d'emploi moyen est plus bas que la moyenne s'avère un facteur important de persistance de faible revenu chez les parents seuls et les immigrants récents, mais non parmi les autres groupes.

Facteurs importants pour certains groupes à risque élevé

Il existe des facteurs importants liés à une situation de faible revenu annuel et persistant spécifiques à certains groupes. Ainsi, dans le groupe des personnes âgées seules, le fait d'être plus âgé, (d'avoir 55 ans et plus comparativement à 45 – 54 ans) est un facteur important lié au faible de revenu. En 1998, faire partie d'une minorité visible (notamment être d'origine arabe) d'immigrants récents et être un indien déclaré du groupe des autochtones vivant hors réserve étaient aussi des paramètres importants.

Conclusions

Quels éléments de réponse toutes ces observations nous permettent-elles d'apporter aux deux questions que nous posions au début de cet article?

TABLEAU 3

Évolution de la situation des groupes à risque

Groupes à risque élevé	Incidence de faible revenu du marché[15] en 1996 %	Incidence de faible revenu du marché en 2002 %	Incidence de faible revenu après impôts en 1996 %	Incidence de faible revenu après impôts en 2002 %
Parents seuls	59,6	48,6	45,8	31,4
Personnes seules	46,1	35,1	37,9	29,0
Immigrants récents	46,7	31,4	34,5	25,0
Personnes handicapées	52,0	36,7	34,2	21,4
Autochtones hors réserve	43,6	29,4	31,8	17,0
Personnes non à risque	12,9	8,6	8,5	5,2

Source : Fichier principal – Enquête sur la dynamique du travail et du revenu

Il appert que les réponses à ces deux questions sont étroitement liées à l'absence, à la perturbation ou à l'inefficacité des réseaux sociaux. Les personnes qui risquent le plus d'avoir un faible revenu persistant sont celles qui sont les plus susceptibles d'appartenir à un groupe dont le contexte même a restreint les possibilités de développer un réseau de relations sociales. Le simple fait de faire partie d'un groupe à risque induit déjà ce phénomène. Toutefois, dans chacun des groupes, certaines personnes ont plus de chances que d'autres de trouver un soutien qui leur permettra d'accéder à des revenus stables. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le fait, par exemple, d'être marié ou en union libre permet à de nombreuses personnes présentant un handicap qui limite leur capacité de travailler de bénéficier d'un revenu grâce à leur conjoint. D'une manière ou d'une autre et, dans de nombreux cas, de plusieurs façons simultanément, de tels soutiens et réseaux sociaux font défaut aux membres des cinq groupes à risque.

À l'exclusion peut-être d'un faible niveau de scolarité, tous les facteurs statistiquement associés à la persistance d'un faible revenu sont liés à l'absence, à la perturbation ou à l'inefficacité des réseaux sociaux[14]. Les personnes appartenant à plusieurs groupes à risque élevé, les personnes handicapées vivant seules, les personnes âgées seules ayant déjà vécu en couple, les parents seuls ayant eu leur premier enfant en dehors d'une relation conjugale, les Canadiens autochtones qui, parmi ceux qui vivent hors réserve, ont grandi dans une réserve et les immigrants récents de minorité visible ou de pays dont les cultures sont très différentes de la culture canadienne sont les plus sujets à connaître une situation de faible revenu persistant.

C'est également le cas des Canadiens autochtones hors réserve et des immigrants récents vivant dans des régions où le marché du travail est déprimé. Les personnes appartenant à des groupes à risque qui ne présentent pas ces caractéristiques et qui ont réussi à établir et à maintenir des réseaux familiaux et communautaires risquent moins de se trouver dans une situation de faible revenu, tant annuel que persistant.

Remarque finale – Situation récente de chacun des groupes à risque

Les ménages dans lesquels le principal soutien économique fait partie des groupes à risque élevé ont bénéficié de la conjoncture favorable du marché du travail depuis 1996 et affiché une baisse importante du taux annuel de faible revenu. Ces taux demeurent toutefois bien supérieurs à ceux qu'affichent les membres de 0 à 64 ans des ménages dans lesquels le principal soutien économique n'appartient pas à l'un de ces cinq groupes à risque.

Dans tous les groupes, sauf celui des parents seuls, la baisse de points de pourcentage du taux de faible revenu basé sur le revenu du marché est supérieure à la baisse enregistrée après la prise en compte des paiements de transfert et du régime fiscal. La baisse plus importante du taux de faible revenu après impôt chez les parents seuls au cours de cette période (14,4 points) que celle du faible revenu basé sur le revenu du marché (11 points)[16] reflète l'impact de l'application et de la majoration du Supplément de la prestation nationale pour enfants après 1996.

L'écart des taux de faible revenu entre chacun des groupes à risque et le groupe non à risque a également diminué pendant cette période, une tendance à laquelle on s'attend lors d'une période de resserrement du marché du travail et de forte croissance économique. Il convient toutefois de souligner également que ces groupes sont beaucoup plus défavorisés pendant les périodes de récession et d'augmentation du chômage.

Une question beaucoup plus importante, mais à laquelle il est malheureusement beaucoup plus difficile de répondre en raison du peu de données, est de savoir si ces groupes ont connu des améliorations structurelles entre les deux derniers sommets du cycle économique entre 1989 et 2000. La situation est des plus claires,

en sens inverse, pour ce qui est des parents seuls et des immigrants récents. Chez les premiers, l'incidence de faible revenu a baissé de 39 % à 29,5 % au cours de cette période tandis qu'elle a augmenté chez les seconds. Pour ce qui est des Autochtones et des personnes présentant un handicap qui limite leur capacité de travailler, les changements apportés à la définition de ces deux groupes empêchent de faire des comparaisons soutenables. Par ailleurs, l'incidence de faible revenu chez les personnes seules de plus de 65 ans n'a pas changé beaucoup entre 1998 et 2000. Il en est probablement de même pour les personnes de ce groupe ayant entre 45 et 64 ans.

Ce qui a changé, c'est la proportion de personnes vivant dans des ménages dont le principal soutien économique est membre d'un de ces groupes. Dans le groupe des personnes de moins de 65 ans vivant dans des ménages où l'on a pu établir que le soutien de famille était dans une situation à risque, la proportion des ménages où le soutien était membre d'un groupe à risque élevé est passée de 25,2 % en 1996 à 29 % en 2000, ce qui semble indiquer que ces groupes croissent plus vite que les autres groupes de la population. Pendant la même période, la proportion de la population à faible revenu définie comme à risque élevé a augmenté de 57,6 % à 63,3 %.

Il s'avère donc que les membres des groupes à risque élevé et les personnes qui sont à leur charge sont au coeur de la lutte contre le faible revenu annuel et persistant tant dans une perspective démographique que socioéconomique.

Renvois

Fleury, Dominique, 2002. « Performance économique des autochtones hors réserve au Canada – Une étude sur les groupes à risque d'exclusion sociale », Développement des ressources humaines Canada, Direction générale de la recherche appliqué, série de documents de travail W-02-1E.

Heisz, Andrew et Logan McLeod, avril 2004. « Groupes risquant fortement de toucher un faible revenu », *Faible revenu dans les régions métropolitaines de recensement, 1980-2000*, Statistique Canada, n° 89-613 au catalogue.

Kapsalis, Constantine et Pierre Tourigny, 2002. *Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : les parents seuls*, Développement des ressources humaines Canada, Documents de travail SP-577-06-03E.

———, 2003a. *Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : Personnes ayant un handicap qui limite leur capacité de travailler*, Développement des ressources humaines Canada (non publié).

———, 2003b. *Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : Personnes seules de 45 à 64 ans*, Développement social Canada (non publié).

———, 2004a. *Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : Immigrants récents*, Développement des ressources humaines Canada (non publié).

———, 2004b. *Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : Autochtones hors réserve*, Développement social Canada (non publié).

René Morissette et Xuelin Zhang, 2001 « À faible revenu pendant plusieurs années », Statistique Canada, *L'emploi et le revenu en perspective*, p. 5-15.

Garnett Picot et Feng Hou, 2003. *La hausse du taux de faible revenu chez les immigrants au Canada*, Statistique Canada, Direction des études analytiques, documents de recherche n° 198.

Notes

1 Dans le présent article, on considère qu'une personne connaît une situation de *faible revenu persistant* si le revenu cumulatif de sa famille économique entre 1993 et 1998 ou entre 1996 et 2001 est resté inférieur au montant cumulatif des seuils de faible revenu de cette famille après transferts et après impôts au cours de ces périodes, tels que mesurés par Statistique Canada.

La définition de faible revenu persistant englobe à la fois l'incidence et l'intensité du faible revenu.

Une famille économique peut être soit une personne vivant seule ou avec d'autres (avec qui elle n'est pas apparentée), soit un groupe de deux personnes ou plus vivant sous le même toit et liées entre elles par le sang, le mariage, l'adoption ou l'union libre.

2 Pour tenter d'apporter une réponse à ces questions, le présent article s'appuie beaucoup sur des études récentes, et pour la plupart non publiées, réalisées par Constantine Kapsalis et Pierre Tourigny pour l'ancien ministère du Développement des ressources humaines du Canada. Les conclusions avancées par l'auteur de l'article lui sont propres et ne reflètent pas nécessairement les opinions des auteurs des études citées ou réalisées par Développement social Canada.

3 L'article mentionne à plusieurs reprises différents groupes d'âges. Le principal groupe examiné est celui des moins de 65 ans. Toutefois, pour s'assurer que toutes les personnes appartenant à ce groupe avaient bien moins de 65 ans entre 1993 et 1998, et entre 1996 et 2000, l'échantillon retenu pour l'analyse longitudinale devait être composé de personnes ayant entre 0 et 59 ans au cours de la première année de l'étude. Dans certains cas, l'article mentionne des données annuelles provenant d'autres auteurs qui examinent seulement la partie de la population entre 0 et 64 ans âgée de 16 à 59 ans ou de 16 à 64 ans.

4 On considère que les personnes font partie d'un de ces groupes si le principal soutien de leur famille économique est un membre du groupe. Dans le tableau, la rubrique « Seul » représente les personnes âgées de 45 à 59 ans vivant seules ou avec d'autres qui ne sont pas membres de leur famille. « Limité au travail » représente les personnes qui, en 1996, souffraient d'un problème physique ou mental limitant le type d'activités et le nombre d'heures de travail rémunéré qu'elles étaient capables d'effectuer. « Immigrants récents » représente les personnes venues vivre au Canada dans les dix années précédant l'année 1996. « Monoparental » couvre les personnes élevant au moins un enfant en dessous de 18 ans dans une résidence où aucun autre parent n'habite. « Autochtones hors réserve » couvre les Canadiens qui se sont déclarés membres d'un groupe autochtone (Indiens, Inuits, Métis inscrits ou Indiens sans statut) et qui ne vivaient pas dans une réserve en 1996. « Non à risque » représente tous les autres personnes ayant entre 0 et 59 ans en 1996 qui ne font pas partie d'un ménage dont le soutien économique principal est un membre d'un des cinq groupes définis ci-dessus.

5 Le plus bas taux de faible revenu chez les personnes âgées comparativement à celui des autres groupes d'âges reflète en partie la générosité et la pertinence des programmes de pension gouvernementale du Canada.

6 Dans le même ordre d'idées, parmi les parents seuls, les mères de famille monoparentale connaissent des taux de faible revenu annuel et persistant plus élevés que les pères de cette même catégorie. Mais le risque d'avoir un faible revenu persistant est aussi beaucoup plus élevé chez les pères seuls.

7 Lors du recensement de 2001, quelque 73,4 % des immigrants récents (c'est-à-dire arrivés au Canada avant 1991) étaient membres d'un groupe minoritaire visible. Seulement 13,4 % de tous les Canadiens étaient membres d'un groupe minoritaire visible.

8 Dans leur étude, les taux de faible revenu sont calculés à partir des seuils de faible revenu (SFR) avant impôts de Statistique Canada.

9 Plus de 90 % des immigrants récents au Canada résident dans une RMR. Heisz et McLeod utilisent aussi les SFR avant impôts.

10 Ces études ont été réalisées entre novembre 2002 et mai 2004 et sont basées sur des données transversales de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) de 1998 et sur les données résultant de l'analyse du panel longitudinal de cette enquête sur la période allant de 1993 à 1998.

11 On remarquera que seulement une personne sur cinq âgée ayant entre 16 et 64 ans présentant un handicap qui limite leur capacité de travailler en 1996 était toujours restreinte dans ses activités entre 1996 et 2001.

12 L'échantillon des autochtones hors réserve dans l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu était trop petit pour effectuer une analyse de régression pertinente des facteurs liés à la persistance d'un faible revenu dans ce groupe.

13 Un niveau d'instruction inférieur au niveau secondaire est aussi un facteur important qui limite la capacité de travailler d'une personne. Mais comme l'ont constaté Kapsalis et Tourigny, ceci n'est pas dû au fait que l'apparition d'une incapacité réduit les chances de réussir des études secondaires. Même parmi les personnes dont l'incapacité s'est déclarée à 30 ans et plus, celles qui ne détenaient pas de diplôme d'études secondaires avaient deux fois plus de risques d'être handicapées que le reste de la population. Ce phénomène peut s'expliquer de deux façons; la première étant que plus le niveau de scolarité est élevé, plus le style de vie des gens est sain et la deuxième, que les personnes n'ayant pas de diplôme de fin d'études secondaires sont plus susceptibles d'avoir à gagner leur vie dans des conditions plus difficiles.

14 On remarquera que la faiblesse du niveau de scolarité n'est pas liée à la faiblesse du revenu chez les Canadiens autochtones vivant hors réserve. Ces derniers parlent couramment une langue officielle au moins et ont passé toute leur vie au pays. Ils bénéficient de réseaux sociaux bien établis par l'entremise de leur famille et ne sont pas éloignés géographiquement des marchés du travail locaux. À l'égard de ces aspects au moins, leurs réseaux sociaux sont plus étendus et plus utiles que ceux des membres des autres groupes défavorisés. Il semble que ces facteurs compensent le faible niveau d'instruction pour trouver et conserver un emploi rémunéré stable.

15 Le revenu du marché est calculé en fonction des revenus d'une famille économique provenant du salaire et de sources de revenu autres que les paiements de transfert.

16 On notera que ces chiffres sont basés sur les seuils de faible revenu *après impôts* de Statistique Canada et que, de ce fait, ils ne sont pas comparables aux statistiques basées sur les seuils de faible revenu avant impôts mentionnés dans les études de Picot et Hou, et de Heisz et McLeod.

Combattre l'exclusion en améliorant la capacité financière

Ceux qui possèdent une bonne connaissance de l'économie et des finances peuvent prendre des décisions plus éclairées – dans leur intérêt et dans celui de toute l'économie. Non seulement peuvent-ils mieux gérer leurs affaires personnelles et celles de leur ménage, mais ils peuvent être des membres plus efficaces et productifs de la société. Ils peuvent également être de meilleurs citoyens, capables de prononcer des jugements raisonnés sur les enjeux politiques qui influent sur leurs perspectives personnelles et celles de la nation (David Dodge, Gouverneur de la Banque du Canada, 2003).

Il est largement prouvé que beaucoup de gens ont une faible capacité financière (ou une faible littératie financière). Pourtant, il n'existe pas encore au Canada de cadre exhaustif de politiques gouvernementales pour améliorer la capacité financière des Canadiens – même si nous aurions beaucoup de raisons de faire d'un tel cadre une priorité. Pour une discussion exhaustive sur la littératie et la capacité financières, notamment un réexamen et une étude des activités permettant d'améliorer ces attributs au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada, voir le document de discussion « Capacité financière et pauvreté » (2004), préparé pour le PRP par le Social and Entreprise Development Innovations (SEDI).

Ce document est accessible sur le site web du PRP au <www.policyresearch.gc.ca>.

Exclusion d'un logement acceptable : Les Canadiens en situation de besoin impérieux de logement

John Engeland
Roger Lewis
Société canadienne d'hypothèques et de logement

John Engeland et Roger Lewis sont recherchistes principaux, spécialisés dans le financement de l'habitation et abordabilité au sein de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Le logement joue un rôle important et à plusieurs niveaux dans la vie des Canadiens. En effet, le logement est étroitement liés à notre capacité d'obtenir un emploi, d'élever nos enfants, et de construire des liens avec nos voisins et la collectivité. Or, des habitations bien entretenues et répondant aux besoins des occupants favorisent leur santé, leur bien-être et leur interaction sociale. Des habitations abordables permettent aux ménages de disposer de ressources financières pour participer pleinement à la collectivité. Les ménages incapables d'avoir accès à de bonnes conditions d'habitation sont potentiellement désavantagés à divers points de vue.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) définit le *logement acceptable* comme celui dont l'état est adéquat, la taille appropriée, et le prix abordable.

- Le logement *adéquat* est défini par son occupant comme ne nécessitant pas de réparations majeures[1].
- Le logement *approprié* compte un nombre suffisant de chambres à coucher compte tenu de la taille et de la composition du ménage qui l'occupe, conformément à la Norme nationale d'occupation[2].
- Le logement *abordable* coûte moins de 30 pour cent du revenu avant impôt du ménage qui l'occupe[3].

La SCHL estime être en *besoin impérieux de logement* tout ménage dont le logement ne répond pas à l'un ou l'autre des trois critères énoncés ci-dessus, et dont le revenu ne permet pas de louer dans le marché local un autre logement qui serait jugé acceptable et qui coûterait moins de 30 pour cent de son revenu avant impôt. Ces ménages sont donc par définition exclus de logements acceptables et des avantages qui y sont associés.

Le présent article s'inspire des données dérivées du Recensement de 2001 et s'intéresse à la nature des difficultés auxquelles font face les Canadiens en besoin impérieux de logement[4]. Nous y dresserons le lien entre l'exclusion d'un logement acceptable et des facteurs tels que le faible revenu et de faibles liens avec le marché du travail. En outre, nous y cernerons les groupes les plus à risque de se retrouver en besoin impérieux de logement et décrirons les caractéristiques des quartiers dans lesquels le besoin impérieux de logement est prévalant. La notion d'exclusion est à la base de l'exclusion de logement acceptable, de certains quartiers, et plus largement, d'une pleine participation à l'économie et à la société dans son ensemble.

Besoin impérieux de logement, liens avec le marché du travail, et revenu provenant du gouvernement

Contrairement aux achats quotidiens de nourriture, de vêtements et autres biens de première nécessité, l'accès au logement exige habituellement un engagement financier à long terme de la part des ménages. Or, pour tout ménage sauf celui qui dispose d'un avoir à partir duquel il peut effectuer un versement, il faut pour prendre un tel engagement disposer d'un revenu mensuel minimum stable. Les ménages traversant des périodes prolongées ou répétées de chômage auront vraisemblablement à accorder au logement une plus grande part du peu de revenu dont ils disposent.

Il y a de fait un lien étroit à faire entre le besoin impérieux de logement et le lien avec le marché du travail. Les ménages ayant des liens faibles avec le marché du travail ont un revenu inférieur, sont plus souvent locataires, et ont plus de risque de se retrouver en situation de besoin impérieux de logement que d'autres ménages[5]. En 2001, 15,8 % des ménages au Canada se trouvaient en situation de besoin impérieux. À titre de comparaison, 45,6 % des ménages locataires d'âge actif dont les soutiens avaient de

TABLE 1

Revenu des ménages et besoin impérieux de logement, Canada, 2001[2]

	Propriétaires				Locataires			
	Sans besoin de logement		Avec besoin de logement		Sans besoin de logement		Avec besoin de logement	
	#	%	#	%	#	%	#	%
A) Ménages d'âge actif[2]								
Tous les ménages	5 150 330	92,4	420 760	7,6	2 105 100	72,5	797 380	27,5
Revenu moyen	84 090 $		22 812 $		50 893 $		16 835 $	
Ratio moyen[3]	15,9 %		48,9 %		18,9 %		49,0 %	
Ménages ayant de faibles liens avec le marché du travail[4]	1 178 775	85,8	195 580	14,2	568 225	54,4	476 725	45,6
Revenu moyen	68 980 $		18 720 $		40 550 4		14 432 $	
Ratio moyen[3]	15,2 %		48,2 %		21,2 %		51,0 %	
B) Ménages d'aînés								
Tous les ménages	1 456 830	87,8	201 750	12,2	383 710	57,0	289 755	43,0
Revenu moyen	50 555 $		18 866 $		35 014 $		16 371 $	
Ratio moyen[3]	13,2 %		39,8 %		22,6 %		44,7 %	
Principale source de revenu								
Gouvernement	698 620	79,5	180 630	20,5	233 645	46,4	270 380	53,6
Autre	758 205	97,3	21 120	2,7	150 075	88,6	19 380	11,4

Notes :

1 Les données ne tiennent pas compte des ménages occupant une ferme, des membres d'une collectivité ou d'une réserve autochtones, des ménages avec un revenu de zéro ou moins ;des ménages dont les coûts de logement sont égaux ou supéneurs à leur revenu.

2 Les ménages d'âge actif sont ceux dont les principaux soutiens sont âgés de 15 à 64 ans.

3 Ratio des coûts de logement au revenu = coûts de logement/revenu avant impôt du ménage.

4 Les ménages ayant de faibles liens avec le marché du travail sont ceux dont les principaux soutien ne font pas partie de la main-d'œuvre, ou en font partie mais sont sans emploi, ou occupent un emploi à temps partiel.

Source : SCHL (indicateurs et données sur le logement selon le recensement).

faibles liens avec le marché du travail se trouvaient en situation de besoin impérieux (se reporter au tableau 1)[6]. Ces ménages affectaient plus de la moitié de leur très faible revenu au logement.

Les ménages d'âge actif comptaient pour sept sur dix des ménages en situation de besoin impérieux de logement en 2001. Dans le cas des trois autres ménages en besoin impérieux, le soutien était un aîné. Les ménages d'aînés ne tirant pas leur principale source de revenu du gouvernement sont beaucoup moins susceptibles de trouver en situation de besoin de logement que les ménages qui tirent l'essentiel de leur revenu du gouvernement. Plus de la moitié des ménages locataires d'aînés dont la principale source de revenu est le gouvernement était en situation de besoin de logement en 2001, contre 11,4 % seulement des personnes tirant l'essentiel de leur revenu d'autres sources (se reporter au tableau 1).

Ménages à risque élevé d'exclusion de logement acceptable

Nombre de groupes précis de ménages canadiens sont exposés à un degré de risque élevé de se retrouver en situation de besoin impérieux de logement. Ces groupes comprennent les communautés suivantes :

TABLEAU 2

Besoin impérieux de logement par type de ménage, Canada, 2001[1]

	Tous les ménages	Ménages ayant un besoin impérieux de logement			
		Nombre en besoin	En besoin	Revenu moyen	Ratio moyen[2]
Type de ménage	#	#	(%)	($)	(%)
Tous les ménages	10 805 615	1 709 650	15,8	18 467	47,1
Autochtones	297 285	73 850	24,8	17 712	45,5
Propriétaires	148 170	17 510	11,8	21 518	41,6
Locataires	149 115	56 335	37,8	16 530	46,7
Non-autochtones	10 508 330	1 635 800	15,6	18 501	47,2
Locataires	3 426 835	1 030 800	30,1	16 721	47,9
Aînés vivant seuls	456 335	243 385	53,3	15 319	45,4
Non-aînés vivant seuls	1 003 495	326 785	32,6	13 572	51,0
Familles monoparentales	483 200	204 320	42,3	17 819	47,9
Nouveaux immigrants[3]	225 055	75 025	33,3	21 503	51,1
Propriétaires	72 385	16 660	23,0	27 868	54,1
Locataires	152 675	58 360	38,2	19 686	50,2

Notes :

1 Les données ne tiennent pas compte des ménages occupant une ferme, des membres d'une collectivité ou d'une réserve autochtones; des ménages avec un revenu de zéro ou moins ; des ménages dont les coûts de logement sont égaux ou supérieurs à leur revenu.

2 Ratio des coûts de logement au revenu = coûts de logement/revenu avant impôt du ménage.

3 Les ménages de nouveaux immigrants sont ceux dont les principaux soutiens ont obtenu le statut de résident permanent au cours de la période de 1996 au 15 mai 2001 (date du recensement 2001 au Canada).

Source : SCHL (indicateurs et données sur le logement selon le recensement).

- Ménages autochtones[7], particulièrement s'ils sont locataires;
- Trois groupes de locataires non autochtones : nouveaux immigrants[8], personnes vivant seules, et familles monoparentales.

Les ménages autochtones sont en besoin de logement 1,6 fois de plus de que les ménages non autochtones (se reporter au tableau 2) et, lorsqu'ils sont en besoin de logement, sont environ 2,5 fois plus susceptibles que les ménages non autochtones de vivre dans des logements surpeuplés ou nécessitant des rénovations majeures. Le revenu des ménages autochtones est par ailleurs inférieur à celui des non-autochtones et sont 1,4 fois plus susceptibles d'avoir de faibles liens avec le marché du travail. En 2001, près de la moitié des ménages autochtones et, par conséquent, près de la moitié des ménages en besoin de logement (soit environ 35 000 ménages) résidaient dans les régions métropolitaines de recensement (RMR) du Canada. Dans ces centres, c'est à Regina que le pourcentage de locataires autochtones en besoin impérieux est le plus élevé, à 45,5 %, suivi de trois autres centres RMR de l'Ouest, soit Saskatoon, où le taux est de 44,5 %, Vancouver, où il se fixe à 42,3 %, et Winnipeg, qui affiche un taux de 40,1 %.

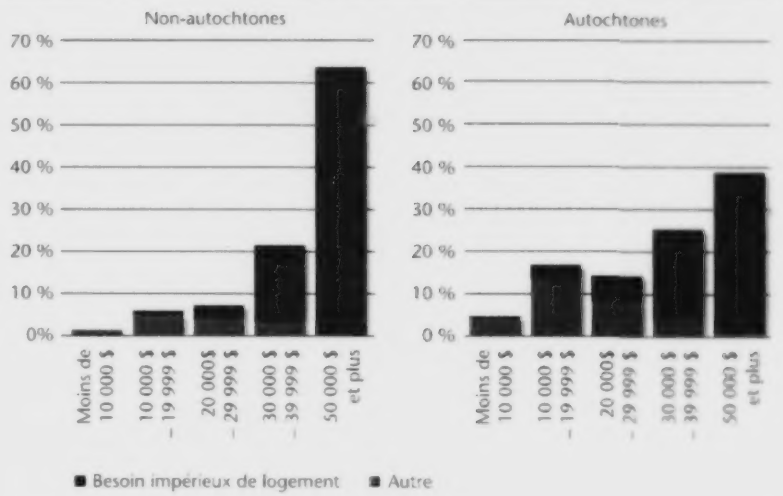
Les nouveaux immigrants, le premier des trois groupes de locataires non autochtones affichant des taux élevés de besoin de logement, tentent en général de se loger dans les grandes villes canadiennes. Le plus grand nombre d'immigrants s'installent dans de grands centres urbains où ils trouveront des communautés d'immigrants établies, et plus de

chances de se trouver de l'emploi[9]. En 2001, plus de 90 % des 225 000 ménages de nouveaux immigrants au Canada vivaient dans des RMR, dont 70 % dans les seules villes de Toronto, Montréal et Vancouver. À Toronto, 43,5 % des nouveaux immigrants constituant des ménages de locataires étaient en besoin de logement. À Montréal et Vancouver, ils représentaient 33,3 % et 39,2 % respectivement. À l'échelle du Canada, 38,2 % des nouveaux immigrants locataires étaient en besoin de logement. Toujours en 2001, ces ménages affectaient la moitié de leur revenu moyen avant impôt, de moins de 20 000 $, au logement. Bien que pour ces ménages, le plus grand défi en matière d'habitation soit de trouver un logement abordable, les nouveaux immigrants, tout comme les Autochtones, sont beaucoup plus susceptibles que d'autres groupes de se trouver en situation de besoin, car ils vivent dans des logements surpeuplés ou nécessitant des réparations.

À l'instar des nouveaux immigrants locataires, les locataires autochtones vivant seuls sont particulièrement exposés au besoin de logement. Plus de la moitié des aînés et environ le tiers des non-aînés vivant seuls et ayant le statut de locataires en 2001 étaient en situation de besoin impérieux de logement (se reporter au tableau 2). Plus de quatre familles monoparentales locataires sur dix étaient également dans cette situation. Ces trois groupes de locataires non-autochtones en besoin de logement totalisaient plus de 750 000 ménages en 2001. En outre, non seulement un nombre élevé de ces ménages était-il en besoin de logement, mais nombre d'entre eux affectaient au logement au moins la moitié de leur revenu avant impôt. En 2001, par exemple, 26,5 % des ménages monoparentaux soutenus par des personnes de 15 à 24 ans étaient en besoin de logement et affectaient 50 % ou plus de leur revenu moyen, de tout juste moins de 12 000 $, au logement. Par ailleurs,

FIGURE 1

Enfants vivant en situation de besoin impérieux de logement, selon l'échelle de revenu du ménage, Canada 2001



Source : SCHL (indicateurs et données selon le recensement).

bien plus de la moitié de tous les locataires d'âge actif vivant seuls et en besoin de logement, et des locataires d'âge actif chefs de famille monoparentales en besoin de logement, avaient de faibles liens avec le marché du travail. Enfin, au sein du groupe des aînés retraités, plus de 90 % tiraient la plus grande part de leur revenu du gouvernement.

Enfants en besoin de logement

La plupart de enfants canadiens vivent en familles de deux parents, dont moins d'une sur dix est en situation de besoin impérieux de logement. Cela étant, pas moins de 400 000 enfants vivant en familles de deux parents étaient en besoin de logement en 2001. Ajoutons à ce nombre quatre enfants sur dix de familles monoparentales en situation de besoin de logement, et l'on obtient un nombre total de plus 750 000 enfants canadiens en besoin de logement en 2001. Au sein des populations autochtones, l'on dénombre un enfant sur trois en besoin impérieux de logement, ce qui représente une probabilité 2,3 fois plus élevée d'être en besoin de logement que dans les communautés non-autochtones, une situation qui découle vraisemblablement du plus faible revenu des ménages autochtones (se reporter à la figure 1).

Les ménages comptant des enfants en besoin de logement en 2001 déclaraient un revenu moyen avant impôt d'un peu moins de 22 000 $, dont une part de 48 % était à elle seule affectée au logement. Or, malgré qu'ils devaient réserver près de la moitié de leur revenu au logement, 25,5 % de ces ménages vivaient dans des logements trop petits, soumettant ainsi leurs enfants, et ce particulièrement dans les communautés autochtones, à des conditions de surpeuplement. En outre, 17,4 % de ces ménages et leurs enfants en besoin de logement

TABLEAU 3

Caractéristiques moyennes[1] quartiers à besoin élevé[2] et autres quartiers Toutes les régions métropolitaines de recensement (RMR), 2001

	Caractéristique	Tous les secteurs de recensement[3]	Secteurs de recensement à besoin élevé	Autres secteurs de recensement
Ménages dont le besoin impérieux de logement a été estimé[4]	% ménages à besoin impérieux	16,2	33,2	14,3
	% surpeuplement (sous la norme de qualité)	7,1	14,1	6,4
	% besoin de réparations majeures (selon la norme d'un logement adéquat)	7,2	10,8	6,8
	Ratio moyen[5]	22,0	28,4	21,3
	% de ménages à besoin élevé qui sont locataires	57,0	84,4	53,9
Tous les ménages	% des ménages locataires	36,6	71,6	32,7
	Loyer mensuel brut moyen ($)	727	601	741
	Revenu médian des ménages ($)	53 509	28 570	56 294
	Taux de chômage (%)	6,9	11,7	6,3
	% du revenu provenant des paiements de transferts	11,8	20,6	10,8
	% autochtones	1,8	3,9	1,6
	% nouveaux immigrants	4,3	8,4	3,9
	% ménages d'une personne	25,4	40,2	23,8
	% familles monoparentales	17,1	26,9	16,0
	% logements individuels isolés	50,7	17,9	54,4
	Densité – personnes/km^2	3 658	6 804	3 306

Notes :

1 Moyennes simples, non pondérées, calculées à partir des données sommaires relatives à chaque secteur de recensement. Ainsi, les moyennes représentent les valeurs d'un secteur de recensement type dans chacun des secteurs.

2 « à besoin élevé » se rapporte aux 10 pour cent des secteurs dans chaque RMR affichant l'incidence la plus élevée de besoin impérieux de logement.

3 Les données excluent les secteurs dont Statistique Canada a supprimé les données pour des raisons de confidentialité.

4 Les ménages dont le besoin impérieux de logement a été estimé ne comprennent pas les ménages occupant une ferme, les membres d'une collectivité ou d'une réserve autochtones ; les ménages avec un revenu de zéro ou moins ; les ménages dont les coûts de logement sont égaux ou supérieurs à leur revenu.

5 Ratio des coûts de logement au revenu = coûts de logement/revenu avant impôt du ménage.

Sources : SCHL (indicateurs et données sur le logement selon le recensement) et Statistique Canada (Recensement du Canada – données sur le Profil de la collectivité (95F0495XCB01005)).

vivaient dans des logements nécessitant des réparations majeures, le plus grand nombre se trouvant de nouveau dans les communautés autochtones.

L'on peut démontrer de façon préliminaire que la qualité de l'habitation et du quartier dans lequel ces enfants grandiront pourrait jouer un rôle important dans leur développement. Les études ont démontré le lien entre les problèmes de comportement des enfants canadiens et les conditions physiques et les quartiers dans lesquels ils vivent[10]. En outre, les études ont démontré que les enfants canadiens vivant dans des logements surpeuplés et nécessitant des réparations majeures se situent moins haut que les autres enfants sur les diverses échelles de développement, par exemple en ce qui touche aux résultats scolaires et à l'état de santé général (SCHL, non daté). Ces études sont bien sûr préliminaires, mais elles soutiennent l'hypothèse voulant que l'exclusion de logement acceptable prive des Canadiens d'avantages importants.

Quartiers et besoin impérieux de logement

La concentration de besoin impérieux de logement au sein de certains groupes trouve son parallèle au niveau des quartiers. En effet, les quartiers où le besoin impérieux de logement est

prévalant représentent une part disproportionnée des besoins de logement dans les grandes villes canadiennes. Dans ces zones à besoin élevé, le pourcentage de ménages en situation de besoin impérieux de logement est habituellement plus du double de celui observé dans d'autres quartiers (se reporter au tableau 3). Le plus grand nombre de ces districts à besoin élevé sont situés au centre ou près du centre des 27 régions métropolitaines de recensement (RMR) au Canada, malgré que certaines RMR comptent également des poches de besoin impérieux de logement dans les banlieues des grandes villes[11].

Les quartiers où la fréquence de besoin impérieux de logement est relativement élevée affichent des caractéristiques particulières sur les plans physique, économique et démographique. Le fait que ces quartiers soient situés dans des zones centrales se traduit par une densité de population qui est en moyenne deux fois plus élevée que dans d'autres quartiers. Cette forte densité reflète à son tour une prédominance des immeubles résidentiels à logements multiples.

L'étendue des différences au chapitre de l'aménagement sur le plan physique des quartiers à besoin élevé et autres, n'est qu'une illustration parmi d'autres des différences qui les distinguent. Les résidents de ces quartiers sont issus, dans des proportions excessives, de groupes démographiques à risque de se trouver en situation de besoin impérieux de logement. Les Autochtones, les nouveaux immigrants, les personnes vivant seules et les familles monoparentales sont tous plus nombreuses dans les quartiers à besoin élevé types que dans d'autres quartiers.

Reflétant la fréquence plus élevée de besoin impérieux de logement dans ces zones, les logements des quartiers à besoin élevé sont plus susceptibles d'être surpeuplés et de nécessiter des réparations majeures que dans d'autres parties des RMR au Canada. En 2001, un immeuble sur sept était surpeuplé, et un sur neuf nécessitait des réparations majeures. Outre les difficultés posées par la taille ou autres conditions inadéquates de logement, les ménages de ces quartiers consacraient une proportion élevée de leur revenu avant impôt au logement, soit 28 % en moyenne, contre 21 % dans d'autres quartiers.

Le fait que les quartiers où la fréquence de besoin impérieux de logement est relativement élevée soient situés dans des zones centrales se traduit par une densité de population qui est en moyenne deux fois plus élevée que dans d'autres quartiers.

La part élevée du revenu affectée au logement reflète le revenu limité des ménages dans ces quartiers. En 2001, le revenu médian des ménages se fixait en moyenne à la moitié seulement de celui des ménages d'autres quartiers. Cette même année, le taux de chômage dans les quartiers à besoin élevé types était de près du double de celui enregistré dans d'autres quartiers, et la part du revenu tiré des paiements de transferts était le double de celle des autres quartiers.

Bien sûr, des données aussi sommaires ne peuvent illustrer la multitude de qualités qui caractérisent les quartiers individuels. Par contre, elles permettent de supposer que les quartiers à besoin élevé sont très différents des autres quartiers. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les études ont démontré le lien entre les différences de qualité des quartiers et les variations de fréquence de problèmes comportementaux chez les enfants. D'autres recherches ont souligné le lien entre le statut socio-économique d'un quartier et les conditions en matière de santé (Pickett et Pearl, 2001). Bien que cette liste soit loin d'être exhaustive et que certaines études soient encore préliminaires, les conclusions que nous en tirons portent à croire que les avantages perdus pour les ménages exclus d'un logement acceptable (c'est-à-dire qui sont en situation de besoin impérieux de logement) ne se limitent vraisemblablement pas aux services qu'offre le logement lui-même, mais couvrent également les avantages intrinsèques des types de quartiers où l'on trouve des concentrations élevées de logements acceptables.

Renvois

Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL, 2000. *Études spéciales sur les données du recensement de 1996 : le logement des enfants au Canada*. Le point en recherche, série socio-économique 62441, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2003. *La qualité du logement et la santé socioémotionnelle des enfants*, Le point en recherche, série socio-économique 63331, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2004. *Série sur le logement selon les données du recensement de 2001 – numéro 2 : La répartition géographique des besoins impérieux de logement et de la croissance des ménages, 1996-2001*, Le point en recherche, série socio-économique 63307, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Engeland, John et Roger Lewis, coll. Steven Ehrlich et Janet Che, 2004. *Evolving Housing Conditions in Canada's Census Metropolitan Areas, 1991-2001*. Trends and Conditions in Census Metropolitan Areas Series. Catalogue No. XXX. Ottawa, Statistique Canada.

Heisz, Andrew et Logan McLeod, 2004. *Faible revenu dans les régions métropolitaines de recensement, 1980 à 2000*, Trends and Conditions in Census Metropolitan Areas Series. Catalogue No. 89-613-MIE. Ottawa, Statistique Canada.

Pickett, K.E. et M. Pearl, 2001. « Multilevel analyses of neighbourhood socio-economic context and health outcomes: a critical review » *Journal of Epidemiology and Community Health*, 55:111-122.

Statistique Canada, 2003. *Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada : le processus, les progrès et les perspectives*, Catalogue No. 89-611-XIE, Ottawa, Statistique Canada.

Notes

1 Les répondants au recensement évaluent l'état de leur logement à l'aide des critères fournis avec le questionnaire du recensement.

2 Selon la Norme nationale d'occupation, le nombre maximum de personnes par chambre à coucher est de deux, les parents ont droit à une chambre séparée de celle de leurs enfants; les membres de la famille âgés de 18 ans et plus ont droit à une chambre individuelle sauf s'il s'agit de gens mariés ou de personnes vivant ensemble comme conjoints; et les personnes à charge âgées de cinq ans et plus peuvent être appelés à partager une chambre avec un frère ou une sœur du même âge et du même sexe.

3 Pour les locataires, les coûts de logement comprennent le loyer et tout paiement relatif à l'électricité, au carburant, à l'eau et autres services municipaux. Pour les propriétaires, les coûts de logement comprennent les paiements hypothécaires (capital et intérêts), les taxes foncières, et frais de condo le cas échéant, ainsi que les paiements relatifs à l'électricité, au carburant, à l'eau et autres services municipaux.

4 Pour de plus amples renseignements sur le logement acceptable et sur le besoin impérieux de logement, consulter la série de la SCHL « Série sur le logement selon les données du recensement de 2001 – numéro 2 : La répartition géographique des besoins impérieux de logement et de la croissance des ménages, 1996-2001 » (Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2004). Cette collection est disponible sur le site de la SCHL (www.cmhc.ca).

5 Les ménages ayant de faibles liens avec le marché du travail sont ceux dont les principaux soutiens ne font pas partie de la main-d'œuvre active, sont sans emploi ou occupent un emploi à temps partiel. Le principal soutien d'un ménage est la première personne nommée par les répondants au recensement comme étant responsable des principaux paiements du ménage (p. ex. le loyer ou l'hypothèque).

6 Les ménages d'âge actif sont ceux dont les principaux soutiens sont âgés de 15 à 64 ans.

7 La SCHL définit comme ménage autochtone toute famille dont au moins un des conjoints ou conjoints de fait, ou dont le parent seul s'identifie comme autochtone, ou dont au moins 50 % des membres s'identifient comme autochtones, ou tout ménage ne composant pas une famille et dont au moins la moitié des membres s'identifie comme autochtone.

8 La SCHL définit comme ménage de nouveaux immigrants tout ménage dont les principaux soutiens ont obtenu le statut de résident permanent au cours de la période entre 1996 et le 15 mai 2001 (date du recensement de 2001 du Canada).

9 L'enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada a révélé que la présence de membres de la famille ou d'amis constitue la principale raison du choix des nouveaux immigrants de s'installer dans une RMR donnée. Les perspectives d'emploi constituent la deuxième raison en importance. Se reporter au document publié par Statistique Canada, *Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada : le processus, les progrès et les perspectives*, Catalogue no. 89-611-XIE (Ottawa, Statistique Canada, 2003), pp. 13-15.

10 Société canadienne d'hypothèques et de logement, *La qualité du logement et la santé socioémotionnelle des enfants*. Le point en recherche, série socio-économique 63331 (Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2003). L'étude évalue le comportement et la qualité de logement et du quartier où vivent un échantillon d'enfants des villes de Victoria et Québec.

11 Dans cet article, les quartiers « à besoin élevé » comprennent le dix pour cent des secteurs de recensement dans chaque RMR où l'on trouve la plus grande proportion de ménages en besoin impérieux de logement. Pour une présentation plus exhaustive de la distribution des besoins impérieux de logement dans les RMR, se reporter au chapitre 6 du document de John Engeland et Roger Lewis (coll. Steven Ehrlich et Janet Che) intitulé *Evolving Housing Conditions in Canada's Census Metropolitan Areas, 1991-2001* Catalogue no. XXX (Ottawa, Statistique Canada, 2004).

Recherche sur le logement : Politiques et pratiques dans le contexte de la pauvreté et de l'exclusion

Une réflexion s'est amorcée, qui montre que, tout au long d'une vie, certaines conditions contribuent à la persistance d'un faible revenu chez certaines personnes ou les empêchent de participer pleinement à l'activité économique et sociale de leur communauté. Le logement, élément fondamental du capital matériel, occupe une place spécifique dans le modèle conceptuel de la pauvreté et de l'exclusion. Lié à un sentiment de sécurité matérielle et de stabilité matérielle et mentale, le logement offre la permanence nécessaire à l'acquisition de biens et au développement de relations indispensables pour éviter la marginalisation.

Du fait de ces caractéristiques, le logement est intrinsèquement lié à la pauvreté, en tant que facteur déterminant ou conséquence de cette situation, et mérite une attention toute particulière dans le cadre du projet du PRP, Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. En collaboration avec le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, le PRP a organisé une table ronde de spécialistes en la matière pour réfléchir sur cette interdépendance entre le logement, la pauvreté et l'exclusion. Pour consigner et diffuser les principales conclusions de cette réflexion, le PRP prépare actuellement un document thématique qui réunira les divers exposés et les contributions apportées dans le cadre de la table ronde. Ce document sera disponible très prochainement.

Pour plus d'information sur les travaux du PRP sur l'interdépendance entre le logement, la pauvreté et l'exclusion, prière de communiquer avec Jeff Frank, directeur de projet, au 947.3905 ou à l'adresse électronique suivante : j.frank@prs-srp.gc.ca.

Pauvreté et exclusion : approches normatives de la recherche sur les politiques

F. Pearl Eliadis
The J.W. McConnell Family Foundation[1]

Selon un point de vue contemporain, les perspectives juridiques sur les politiques devraient être les éléments moteurs plutôt que les résultats de leur élaboration (Eliadis, 2004). Si ce n'est généralement pas le cas au Canada, c'est parce que les normes sous-jacentes aux projets de politiques horizontaux sont souvent implicites. Bon nombre de celles-ci ont toutefois été établies à une autre époque et sont reprises dans les législations nationales et internationales. C'est-à-dire que l'approche des normes selon l'angle des politiques juridiques change selon l'époque et qu'elle doit donc s'inscrire dans un processus permanent d'analyse et caractérisé par la concentration des efforts au début du processus d'élaboration des politiques publiques. Dans le présent article, nous adoptons cette approche et l'appliquons aux enjeux de politiques liés à la pauvreté et à l'exclusion.

Au début de l'année 2002, le gouvernement du Québec a déposé le projet de loi 112, *Projet de Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*[2]. Le projet de loi 112 était l'aboutissement de huit années d'activisme social à la suite de la marche de protestation Du pain et des roses de la Fédération des femmes du Québec en 1995; il combine plusieurs projets anti-pauvreté dans un cadre législatif intégré.

Aucune autorité fédérale ou provinciale au Canada n'a jamais ciblé de manière directe et globale la pauvreté dans ses lois. L'approche traditionnelle a plutôt consisté à avoir recours à des projets distincts visant les composantes de la pauvreté, le faible revenu temporaire, la pénurie de logements et les aptitudes au travail, afin d'augmenter le revenu à un moment donné. Le projet de loi 112 a déclenché un examen de l'approche canadienne de la pauvreté et donné lieu au projet de recherche à l'origine du présent article. Initiative conjointe du Projet de recherche sur les politiques et de Justice Canada (bureau régional du Québec), ce projet porte sur les questions ci-dessous :

- Serait-il important d'aborder la pauvreté de façon plus intégrée?
- Quelle est la pertinence des droits en matière de politiques axées sur la pauvreté?
- Existe-t-il un lien pertinent aux politiques entre l'exclusion et la pauvreté?
- Enfin, qu'apporte la politique juridique à l'équation?

Dans la première partie de cet article, j'aborderai ces questions en me référant au soutien que les tribunaux et le droit international apportent aux responsables de l'élaboration des politiques. Dans la seconde, je ferai des suggestions pratiques en vue de concevoir les politiques à partir de la connexion entre pauvreté et exclusion. Cette partie comprend des recommandations à l'intention des responsables de l'élaboration des politiques pour les inciter à intégrer de manière plus explicite les politiques juridiques dans leur processus et veiller à ce que l'élaboration de politiques dans ce domaine prioritaire tienne compte des besoins des personnes vivant dans la pauvreté et y réponde.

Un paysage en transition

On décrit généralement la pauvreté en se référant à sa principale caractéristique, soit un revenu insuffisant. Toutefois, les chercheurs universitaires et les autres professionnels, tant au Canada qu'à l'étranger, sont en train de remanier cette perception en tenant compte des capacités et du pouvoir tout autant que du revenu et des ressources financières.

Le projet de loi 112 définit la pauvreté de la façon suivante :

> 2. [Définition]: Pour l'application de la présente loi, on entend par « pauvreté » la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir

Pearl Eliadis est gestionnaire principale de savoir à la J.W. McConnell Family Foundation. Une grande partie du travail à la base de cet article a été réalisé lorsque M[me] Eliadis était directrice principale des recherches au PRP.

> nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société.

De la même manière, l'Organisation des Nations Unies et ses organismes abordent la pauvreté sous un angle plus intégrant, qui comporte des aspects sociaux autant qu'économiques.

> [Une] condition humaine caractérisée par la privation permanente ou chronique des ressources, des capacités, *des choix, de la sécurité et du pouvoir* nécessaires à la jouissance d'un niveau de vie adéquat et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux (UNOHCHR, 2003, traduction libre, italiques ajoutés).

La définition de la pauvreté elle-même subit des changements fondamentaux, c'est-à-dire qu'on comprend de plus en plus son lien direct avec l'exclusion et que ces aspects sociaux sont essentiels pour comprendre tant le concept que ses impacts sur la réalité des gens. Une approche plus intégrée subsume également de nombreux autres indicateurs - l'analphabétisme, une dégradation de l'état de santé, l'inégalité des sexes, une dégradation de l'environnement et des impacts raciaux de l'état de pauvreté.

Évaluation de la politique du Canada

Comment qualifier le cadre politique du Canada en matière de pauvreté et d'exclusion lorsqu'on l'évalue en fonction de la base conceptuelle évolutive de la pauvreté comme nous l'avons décrite dans la section précédente?

Une première observation : il n'existe pas de cadre politique global à l'échelon fédéral permettant d'aborder les questions de pauvreté et d'exclusion. Au lieu de cela, on perçoit généralement les objectifs comme suit : amener les gens au-dessus du seuil de faible revenu pour répondre aux besoins lorsque les gens sont dépourvus de gains suffisants. Concrètement, ces politiques et programmes, en place à divers paliers de gouvernement, ont connu beaucoup de succès et constituent un filet de sécurité sociale solide. Cela dit, l'avenir soulève des préoccupations.

La pauvreté comporte des liens directs avec l'exclusion, et ses aspects sociaux sont essentiels pour comprendre tant le concept que ses impacts sur la réalité des gens.

En 1996, quand on a mis en place le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)[4], les contributions du gouvernement fédéral ont été réduites, de sorte qu'elles étaient nettement inférieures à ce qu'elles auraient été dans l'ancien système. Ces réductions ont été transmises aux provinces puis aux citoyens par l'entremise de critères d'admissibilité plus stricts et de toute une panoplie de programmes, comme les programmes de transition de l'assistance sociale au marché du travail -[4]. Le Canada ne se débrouille pas aussi bien que de nombreux pays de l'OCDE, et le bien-être économique de certains groupes vulnérables, comme les nouveaux immigrants, a reculé (CCDS, 2004). Des études récentes au niveau communautaire démontrent que les adultes à faible revenu en âge de travailler prennent du retard sur le plan de la sécurité du revenu et de la richesse nette, et que beaucoup sont incapables de se trouver un emploi stable ou d'accumuler suffisamment d'actifs pour se tenir à l'abri du bien-être social. De plus, beaucoup de Canadiens, tant dans le grand public que parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, sont insatisfaits du système de sécurité du revenu (St. Christopher House, 2004).

L'image de ce qu'est la pauvreté, la façon dont elle est perçue et celle dont elle se maintient, est fonction de phénomènes sociaux, comme le manque de pouvoir et de choix, et du cercle vicieux entre le manque de revenu et d'autres indicateurs sociaux complexes, parmi lesquels l'exclusion.

Exclusion de quoi? Le critère des droits à l'égalité

Il n'existe pas véritablement de droit à la liberté par rapport à la pauvreté au Canada. Mais lorsqu'on considère une définition plus large de la pauvreté, on remarque l'existence d'un groupe de droits associés qui, combinés à un test d'appartenance et d'exclusion de la société canadienne, peut transformer ces revendications en revendications justiciables devant les tribunaux en raison des droits protégés. Les personnes qui reçoivent de l'aide sociale, par exemple - un groupe important de personnes vivant dans la pauvreté au Canada - sont désormais couvertes par l'article 15 de la *Charte*, qui porte sur les droits à l'égalité (peu importe leur province de résidence)[5].

Au cours de nos travaux de recherche en vue de la rédaction de cet article, nous avons étudié les décisions de la Cour suprême du Canada et des cours d'appel portant sur les droits à l'égalité afin de d'évaluer si l'on tenait compte, sur le plan juridique, de la relation entre l'exclusion et l'égalité. Après analyse, dix de ces causes faisaient explicitement référence à l'exclusion en tant qu'indication claire de droits à l'égalité, et la moitié de ces causes s'inscrivaient dans le contexte de programmes d'aide sociale ou de sécurité sociale (voir l'encadré).

Le rôle joué par l'exclusion dans les droits à l'égalité semble donc assez bien établi dans la jurisprudence canadienne relative à l'article 15 de la *Charte*. Le lien avec la pauvreté constitue l'étape suivante. Un exemple canadien de la façon dont s'est faite la connexion entre pauvreté et exclusion dans une cause portant sur les droits à l'égalité en vertu de la Charte est particulièrement évocateur. La Cour d'appel de l'Alberta a annulé un programme d'assistance sociale destiné aux femmes pauvres, veuves et âgées dans le jugement *Gwinner c. Alberta (Ressources humaines et Emploi)*. Le tribunal a soutenu que le programme ne tenait pas compte des actifs des bénéficiaires dans son évaluation de leur besoin du programme. Ce dernier était considéré à la fois comme trop inclusif, puisqu'il bénéficiait à des femmes riches en actifs, et trop peu inclusif puisqu'en étaient exclues des femmes dans une situation semblable, c'est-à-dire âgées et ayant perdu le soutien financier d'un ex-conjoint. L'annulation du programme se justifiait du fait que le tribunal a estimé qu'il enfreignait les droits à l'égalité garantis par la Constitution en vertu de l'article 15 de la *Charte*.

Si les responsables de l'élaboration des politiques ne doivent pas faire la preuve d'une adaptation parfaite entre un programme et le groupe visé, le travail d'élaboration doit être rationnel et reposer sur des preuves. Les distinctions faites ne doivent pas atteindre à la dignité humaine. Dans le jugement *Falkiner*, les tribunaux ontariens ont annulé un règlement relatif au « conjoint à domicile » qui faisait du revenu une indication claire de pauvreté. Les responsables de l'élaboration des politiques étaient convaincus que le revenu réel des bénéficiaires de l'aide sociale était maintenu artificiellement bas en cas de cohabitation avec une autre personne, autre qu'un conjoint sur le plan technique, et dont on ne tenait donc pas compte du revenu. Dans ces circonstances, l'autre personne était considérée comme conjoint. Que cette hypothèse soit exacte ou non, en ne tenant pas compte de l'impact de la réglementation sur les capacités et les choix de vie des personnes bénéficiant de l'aide sociale (surtout des femmes seules, selon la preuve déposée dans cette affaire), le gouvernement avait en fait réduit leur capacité de bâtir une relation stable et créé une sorte d'exclusion qui n'existait pour personne d'autre au sein de la société (l'arrêt *Falkiner* a été porté en appel devant la Cour suprême du Canada).

Les tribunaux ont rendu plusieurs décisions qui ont eu pour effet de modifier énormément notre compréhension de l'égalité et de son lien avec l'exclusion et les droits des personnes appartenant à des groupes vulnérables ou à risque.

Élaboration de la politique en fonction du lien entre la pauvreté et l'exclusion

L'intersection des concepts de pauvreté et d'exclusion est au cœur de cet article, ainsi que ses implications pour les responsables de l'élaboration des politiques. Bien que les mesures fondées sur le revenu conservent leur importance, il faut les replacer dans un contexte global ou un cadre reposant sur une définition de la pauvreté à la fois plus large et sensible au contexte. La première stratégie bien définie est une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

Il n'existe pas de cadre de politiques global permettant de régler les problèmes de pauvreté et d'exclusion à l'échelon fédéral. C'est un défi particulièrement difficile à relever pour le Canada en raison de notre structure fédérale. Résultat de la complexité juridictionnelle fédérale-provinciale en matière de pauvreté, une stratégie globale de lutte contre la pauvreté a plus de chances de réussite si elle s'inscrit dans le cadre du fédéralisme coopératif et de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle*[6]. Même si elle ne semble pas avoir rempli ses promesses dans le passé (surtout à la lumière de la création récente du Transfert canadien en matière de programmes sociaux), l'Entente cadre fédérale-provinciale sur l'union sociale est un bon modèle.

Dans l'élaboration d'une stratégie nationale, les responsables de l'élaboration des politiques doivent tenir compte des impacts plus larges des interventions sur les choix et les circonstances de vie des pauvres, ainsi que de la possibilité que les mesures prises (surtout celles qui ont pour effet d'éliminer ou de restreindre des avantages) peuvent créer des exclusions injustes, comme dans le jugement *Falkiner*. La recherche sur la pauvreté pertinente aux politiques et axée sur les groupes vulnérables en proie à l'exclusion doit donc aussi tenir compte des interactions des interventions (cumul) ainsi que d'indicateurs plus larges des ressources réelles (protection de l'accumulation d'actifs). Des mesures plus proactives permettraient notamment d'offrir de meilleurs outils financiers appropriés aux personnes à faible revenu et d'assurer l'accès à certaines prestations de soins de santé (p. ex., les médicaments et les soins dentaires) aux personnes faisant partie des travailleurs à faible revenu (St. Christopher House, 2004).

Intégration des normes juridiques

Comme nous l'avons souligné plus haut, le cadre de politiques juridiques évolue avec le temps. De plus les concepts d'exclusion et de pauvreté sont perçus comme interdépendants et semblent évoquer ensemble les droits à l'égalité. Ces éléments sont essentiels à l'élaboration de politiques horizontales sans toutefois être généralement

Aperçu de la jurisprudence pertinente

Dans le jugement *Corbière c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 L.R.C. 203, la Cour suprême du Canada s'est penchée sur l'exclusion des membres de bandes d'autochtones vivant hors réserve de la gouvernance des bandes.

Dans le jugement *Egan c. Canada*, [1995] 2 L.R.C. 513, la Cour suprême du Canada s'est penchée sur l'exclusion de personnes de la législation sur la sécurité sociale des personnes âgées en raison de leur orientation sexuelle.

Dans le jugement *Falkiner c. Ontario (ministère des Services sociaux et communautaires, Direction du maintien du revenu)* (2000), 49 O.R. (3e) 564 (C.A.). [Autorisation d'interjeter appel à la C.S.C accordée [2000] S.C.C.A. 297], la Cour d'appel de l'Ontario s'est penchée sur la constitutionalité de la réglementation relative aux personnes touchant de l'aide sociale qui restreint l'accès aux avantages à une personne cohabitant avec une personne de sexe opposé.

Dans le jugement *Gosselin c. Québec (procureur général)*, [2002] 4 L.R.C. 429, le tribunal s'est penché sur l'exclusion prestations complémentaires dans le cadre d'un programme de bien-être en raison de l'âge.

Dans le jugement *Gwinner c. Alberta (Human Resources and Employment)*, [2002] AJ 1045, la Cour d'appel de l'Alberta s'est penchée sur l'exclusion de femmes divorcées et séparées d'un programme d'aide sociale conçu à l'intention des veuves âgées.

Dans le jugement *Granovsky c. Canada (ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [2000] 1 L.R.C. 703, 2000 CSC 28, le tribunal a déclaré que « ce n'est généralement pas la personne ayant une déficience qui est à l'origine de l'exclusion et de la marginalisation, mais plutôt l'environnement socioéconomique et, malheureusement, l'État lui-même. »

Dans le jugement *Halpern c. Canada* (2003), 225 D.L.R. (4e) 529 (C.A. ont.), le tribunal a soutenu que les conjoints de même sexe étant exclus de l'institution du mariage, cette exclusion perpétue l'opinion que les relations entre conjoints de même sexe ne méritent pas autant de reconnaissance que les unions entre conjoints de sexe opposé.

Dans le jugement *Law c. Canada (ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 L.R.C. 497, la Cour suprême du Canada s'est penchée sur l'exclusion d'une personne jeune du Régime de pensions du Canada.

M. v. H., [1999] 2 L.R.C. 3, portait sur l'exclusion des gais et lesbiennes de l'application de la législation sur le droit de la famille.

Dans le jugement Polewsky c. Home Hardware Stores Limited (2003), 60 O.R. (3e) 600 (Cour div.), le tribunal s'est penché sur la légalité de l'obligation de payer un droit de greffe pour déposer une requête devant la Cour de petites créances du plaignant qui avait déclaré qu'il était pauvre.

Dans le jugement *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women c. M.N.R.*, [1999] 1 L.R.C. 10, le tribunal s'est demandé si le refus du statut d'organisme caritatif à un organisme communautaire constituait une « exclusion de l'appartenance et de la participation à la société canadienne ».

Dans le jugement *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 L.R.C. 493, [1998] S.C.J. n° 29, le tribunal s'est penché sur l'exclusion des gais et lesbiennes des protections de la loi provinciale sur les droits de la personne en Alberta.

ou implicitement acceptés ou intégrés au sein des cercles fédéraux de l'élaboration des politiques. Et cela même si, dans certains secteurs de la recherche en politiques, dans des ministères fonctionnant dans le domaine du droit comme Justice Canada, par exemple, certains aspects d'un cadre analytique basé sur les capacités sont implicites.

Il faudrait intégrer très tôt dans le processus un cadre normatif à jour, qui tient compte de l'élément politiques juridiques de l'équation, permettant de s'assurer que l'on tienne compte de l'évolution juridique dans une recherche bien pensée et pertinente pour les politiques. Il convient de souligner que cet examen ne devrait pas nécessairement prendre la forme d'un avis juridique obtenu auprès de le direction des services juridiques d'un ministère. Pas plus qu'il ne devrait remplacer l'évaluation juridique de la conformité à la *Charte* qui survient à la fin du processus d'élaboration des politiques. Il s'agirait plutôt d'intégrer, en début de processus, des considérations de politiques juridiques.

Normes liées à la Charte *et aux droits de la personne*

Le fait de tenir compte des normes juridiques en début de processus ne représente pas une entreprise aussi vaste ni lourde qu'il n'y paraît au premier abord. Le nombre de motifs contenus dans la *Charte* et les lois relatives aux droits de la personne est fini (à un moment précis à tout le moins), et l'on peut tenir compte des conséquences connues ou probables d'une politique en fonction des objectifs des politiques.

Au plan national, les tribunaux ont rendu plusieurs décisions qui ont eu pour effet de modifier énormément notre compréhension de l'égalité et de son lien avec l'exclusion et les droits des personnes appartenant à des groupes vulnérables ou à risque. Quand on exclut des personnes des programmes gouvernementaux d'une manière qui constitue une exclusion à l'appartenance et à la participation à la société canadienne, les tribunaux sont prêts à s'aventurer dans des domaines de politique sociales pour redresser l'équilibre en s'appuyant sur les droits à l'égalité. Le lien de recherche entre les personnes perçues comme vulnérables et les groupes considérés comme des minorités distinctes et bien définies au sens de l'article 15 de la *Charte* est donc très étroit, et cela comprend les groupes de personnes vivant dans la pauvreté[7].

Le test d'exclusion permet non seulement de vérifier que les politiques gouvernementales respectent la primauté du droit et sont conformes aux valeurs exprimées dans la Charte, mais aussi qu'elles sont le reflet des valeurs contenues dans les outils internationaux ratifiés par le Canada.

Combler l'écart entre le droit international et le droit national

Dans le cadre d'une stratégie nationale visant à lutter contre la pauvreté, les responsables canadiens de l'élaboration des politiques doivent tenir compte de l'intégration des normes internationales en matière de droits de la personne et des lois et politiques nationales. Une des approches proposées fait appel à un filtre juridique. Lorsqu'ils analysent les projets de politiques aux stades les plus précoces, les chercheurs ont bien sûr l'habitude de passer en revue les traités et pactes internationaux du Canada applicables et évaluent la conformité des projets par rapport au droit international. Ce processus s'appliquerait non seulement aux propositions de politiques mises en œuvre à l'aide d'outils législatifs (comme c'est actuellement le cas), mais aussi à d'autres genres d'outils de politiques.

Dans les lignes directrices qu'il adresse à la fonction publique fédérale, le Bureau du Conseil privé demande aux responsables de l'élaboration des politiques de s'assurer de la conformité aux obligations internationales au cours du processus de confection des lois. Par contre, en ce qui a trait à d'autres outils (p. ex., des politiques, des lignes directrices, des partenariats et des réglementations négociées), on les encourage simplement à tenir compte des effets des obligations internationales (Canada, BCP, 2001). Vu le nombre croissant de nouveaux outils et l'encouragement actif du BCP et d'autres organismes centraux à se servir de l'activité législative comme d'un outil à utiliser en dernier ressort, il est particulièrement approprié de modifier ces lignes directrices.

Conclusion

Les fondements conceptuels et normatifs de la pauvreté et de l'exclusion ont beaucoup évolué au cours des deux dernières décennies. Ces changements ne se sont pas entièrement traduits dans l'évolution des politiques sociales dans l'ensemble des programmes de recherche en politiques du gouvernement fédéral.

Il n'est pas toujours facile de percevoir le besoin de réorienter les approches des politiques au Canada car, en gros, les approches actuelles semblent bien fonctionner. Comparativement à d'autres pays, dont les taux de pauvreté sont bien pires, il ne semble pas qu'il faille trop se faire de soucis. Lorsqu'une loi ou une politique semble enfreindre les droits et libertés d'une personne, il existe des recours légaux. De plus, certains perçoivent parfois les outils internationaux relatifs aux droits et libertés de la personne comme destinés aux pays en développement, qui connaissent des taux de pauvreté beaucoup plus élevés. S'il ne fait aucun doute que le Canada demeure l'un des meilleurs pays au monde en ce qui a trait à la lutte contre la pauvreté, aucun de ces arguments n'est particulièrement convaincant.

Tout d'abord, comme le montre la recherche parallèle entreprise dans ce projet du PRP, l'évolution de notre tissu social exige de nouvelles approches, tant pour régler de nouveaux problèmes que de nouveaux aspects de vieux problèmes. Autre fait nouveau sur le plan juridique : la tendance à percevoir la pauvreté en rapport avec l'exclusion, en particulier en ayant recours à un test juridique d'exclusion de l'appartenance et de la participation à la société canadienne qui est devenu une épreuve de vérité afin de déterminer si les politiques gouvernementales enfreignent les droits à l'égalité. Le test d'exclusion permet non seulement de vérifier que les politiques gouvernementales respectent la primauté du droit et sont conformes aux valeurs exprimées dans la *Charte*, mais aussi qu'elles sont le reflet des valeurs contenues dans les outils internationaux ratifiés par le Canada. Une grande partie de la jurisprudence dans ce domaine remonte à la dernière décennie.

Deuxièmement, les tribunaux devraient être une solution en dernier recours. Le respect de la primauté du droit et la sensibilité aux normes émergentes incombent tout autant aux responsables de l'élaboration des politiques qu'au pouvoir judiciaire. La question de l'imputablité dans la conformité aux normes internationales en particulier soulève des inquiétudes. Si les outils internationaux ne sont pas

destinés au Canada, celui-ci ne devrait bien évidemment pas les ratifier. Par principe, les tribunaux ont régulièrement énoncé que l'adhésion à des outils internationaux témoigne de l'intention du Canada de s'y conformer. En pratique, l'adhésion à des normes dont le Canada a fait la promotion et qu'il a adoptées devrait constituer une caractéristique essentielle de l'élaboration de politiques portant sur les outils législatifs et non législatifs.

Renvois

Lois et règlements

Canada

Charte canadienne des droits et libertés, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* (R.-U.), 1982, ch. 11.

Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la *Loi constitutionnelle de 1982* (R.-U.), 1982, ch. 11.

Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30 et 31 Victoria, ch. 3, réimprimé dans L.R.C. 1985, Ann. II, nº 5.

Québec

Projet de Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, L.R.Q., ch. 61.

Auteurs et rapports cités

Canada, BCP (Bureau du Conseil privé), 2001. Chapitre 1.1, « Choisir les meilleurs outils », *Lois et règlements : l'essentiel*, 2e éd. <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&doc=legislation/lmgcatalog_f.htm>.

Eliadis, F. Pearl, 2004. « L'approche normative du développement des politiques : intégrer les perspectives des politiques juridiques », *Horizons*, volume 6, numéro 4, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques.

Conseil canadien de développement social, 2004. « Quel avenir pour le Canada? Il est temps de débattre du Transfert social canadien », <http://www.ccsd.ca/francais/ip/ts/ts.htm>, page consultée le 28 avril 2004.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), 2002. *Rapport mondial 2002 sur le développement humain*, <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/pdf/HDR%20PR_HDI.pdf>.

———, 2003. *Rapport mondial 2003 sur le développement humain*, <http://www.undp.org/hdr2003/>.

Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2002. Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale : Projet de loi no 112 – *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, septembre 2002. <http://www.cdpdj.qc.ca/fr/publications/liste.asp?Sujet=48&noeud1=1&noeud2=6&cle=0>.

SRSA (Société de recherche sociale appliquée), 2002. *Rendre le travail payant : Rapport final du projet d'autosuffisance à l'intention des prestataires de l'aide sociale de longue date*, Ottawa, juillet 2002.

St. Christopher House, 2004. *What Works When Income Doesn't? Income Strategies for Working-Age Adults*. (Printemps 2004, rapport de projet, non publié, exemplaire conservé en dossier par l'auteure).

UNOHCHR (Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme), 2002. *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. <http://www.eldis.org/static/DOC10335.htm>.

———. 2003. *Poverty: What Is Poverty?* <http://www.unhchr.ch/development/poverty02.html>.

Notes

1 P. Eliadis tient à remercier Leah Spicer, étudiante en droit à l'Université de Windsor, qui a contribué à la réalisation d'un travail plus vaste, dont est tire le présent article. Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteure.

2 *Projet de Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, L.R.Q. ch. 61.

3 Aujourd'hui divisé en deux : le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

4 Voir l'analyse sous SRSA (2002 en ES-5).

5 L'article 15(1) de la Charte, entré en vigueur en 1985, stipule :

> 15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

6 36. (1) (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à

> a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
>
> b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
>
> c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.
>
> (2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

7 La jurisprudence récente laisse entendre que l'obstacle principal au fait de conclure que la pauvreté est un motif analogue en vertu de l'article 15 de la *Charte* peut davantage résulter du fait que personne n'a présenté de dossier factuel et historique devant le tribunal, par opposition à une prohibition inhérente de la pauvreté en tant que motif justifiant les droits à l'égalité (se reporter à la décision récemment prise par l'Ontario dans l'affaire *Polewsky*).

Emplois précaires et exclusion sociale
Enjeux clés et nouvelles orientations stratégiques

Andrew Jackson
Congrès du travail du Canada

On perçoit souvent l'exclusion sociale comme un problème lié avant tout au faible revenu, et il ne fait aucun doute que les emplois précaires – emplois peu rémunérés qui comportent un risque important de cessation – sont largement responsables des faibles revenus familiaux et de la pauvreté. Cependant, les bons emplois jouent également un rôle important dans l'inclusion sociale, dans la mesure où ils aident les personnes à développer pleinement leurs talents et capacités, à participer activement à la société et à jouir des mêmes chances que leurs concitoyens. Le travail précaire présente un défi de taille aux responsables canadiens de l'élaboration des politiques, car il condamne une grande proportion de citoyens à l'exclusion à vie de l'avancement professionnel progressif et des possibilités de développement des compétences. De plus, ces risques sont concentrés chez des groupes définis, tels que les immigrants récents ou les parents seuls, qui sont désavantagés de plusieurs façons. Le travail précaire est également un phénomène qui touche plus sévèrement les femmes, ce qui mine l'objectif d'égalité des sexes sur le marché du travail (Vosko et coll., 2003).

Dans cet article, nous avançons que l'emploi précaire est un facteur-clé de l'exclusion sociale et mettons en évidence certaines orientations politiques, fondées sur l'expérience européenne, qui pourraient améliorer la qualité des emplois au bas de l'échelle professionnelle. La première partie de cet article consiste en une description des principales caractéristiques du travail précaire au Canada aujourd'hui et des liens entre celui-ci et l'exclusion sociale. En deuxième partie, nous faisons ressortir certaines grandes leçons que les Canadiens pourraient tirer du modèle de marché du travail social démocratique de certains petits pays d'Europe. Ceux-ci ont réussi à atteindre des taux d'emploi élevés et de faibles taux d'emplois précaires. Dans la dernière partie de notre travail, nous proposons quelques observations de conclusion.

Le travail précaire au Canada

Selon certaines mesures, le Canada a eu une bonne feuille de route, sur le plan de l'emploi, au cours du cycle de récession et de la reprise, de 1989 à nos jours. La proportion de la population adulte occupant un emploi a atteint un sommet record en 2003 et figurait parmi les plus élevées du monde. Il serait exagéré de parler d'une nouvelle économie du savoir, mais l'on observe effectivement un virage vers des emplois exigeant de meilleurs niveaux de scolarisation et de compétences. De manière générale, ce genre d'emplois fournit à son tour une meilleure rémunération, une plus grande satisfaction professionnelle et a aussi créé d'avantage de possibilités pour les femmes. Pourtant, le marché professionnel dans son ensemble présente encore de nombreuses lacunes. L'exemple le plus évident est que le Canada connaît un taux d'emplois précaires élevé et croissant, et que ces faibles salaires et emplois instables ont contribué à une augmentation significative des inégalités, qui menace l'inclusion sociale.

On remarque que ces dix dernières années, les salaires horaires réels et les revenus annuels moyens ont stagné, surtout chez les hommes. La rémunération, au bas et au centre de l'échelle de répartition des revenus, n'a que faiblement augmenté, et l'inégalité de la rémunération s'est fortement accentuée au cours du cycle économique. Les données de Statistique Canada (Le revenu au Canada, 2003), montrent que les 20 % des ménages de l'échelon le plus élevé, dont les revenus moyens du marché étaient de 145 580 $ en 2001, disposaient de 45,6 % du revenu total du marché de cette même année, par rapport à 42,4 % en 1989. Ces chiffres reflètent la polarisation accrue des gains individuels. Comme le montrent Saez et Veall (2003), les gains de la tranche de 1 % des revenus les plus élevés sont ceux qui ont augmenté le plus rapidement. Leur part de tous les revenus individuels selon les déclarations de revenus est passée de 9,3 % à

Andrew Jackson est économiste principal au Congrès du travail du Canada.

13,6 % entre 1990 et 2000. De manière générale, les gains obtenus depuis le début des années 1990 profitent largement aux plus hauts échelons de l'échelle des revenus, groupe qui a pourtant déjà profité d'une part disproportionnée des gains.

L'augmentation de l'inégalité du revenu du marché parmi les familles est partiellement due aux changements des modèles familiaux, mais surtout à la croissance des inégalités sur le marché du travail. Les familles qui se situent au bas de l'échelle des revenus sont plus susceptibles d'être constituées de personnes aux emplois peu rémunérés et d'être touchées par le chômage au cours d'une année. Des études récentes montrent que, pendant les années 1990, les écarts des revenus à long terme et des possibilités pour les Canadiens se sont fortement creusés (Beach et coll., 2003). En effet, une grande majorité de travailleurs occupe des emplois très instables et peu rémunérés, et beaucoup restent prisonniers de ces emplois pendant de longues périodes (Finnie, 2000; Janz, 2004). Il persiste, sur le marché du travail, de fortes inégalités entre les hommes et les femmes ainsi qu'entre les immigrants récents et les autres Canadiens.

Au sujet de ces derniers phénomènes, les données de l'Enquête sur la population active montrent qu'aujourd'hui, environ un travailleur canadien sur quatre – un sur cinq chez les hommes et une travailleuse sur trois chez les femmes – est peu rémunéré, c'est-à-dire qu'il gagne moins des deux tiers du salaire horaire national moyen, ou moins de 11 $ l'heure, en dollars d'aujourd'hui. Ce qui est particulièrement inquiétant, c'est qu'un homme sur dix en âge de travailler (entre 25 et 54 ans) et une femme sur cinq en âge de travailler, est mal rémunéré. Les emplois à faible rémunération sont fréquents dans la vente, les services et les professions de manœuvre, même s'il s'agit d'emplois à temps plein. L'incidence élevée de faible rémunération pour les emplois à temps partiel, dans le domaine des services privés, à dominance féminine, permet d'expliquer pourquoi les femmes sont plus à risque que les hommes.

Les emplois précaires fournissent un accès très limité, voire nul, à l'avancement professionnel progressif et à la formation en milieu de travail.

Les données sur l'emploi précaire sont également préoccupantes : généralement, pour les emplois précaires, le salaire horaire est faible et le risque de cessation est élevé. Les périodes de chômage au Canada sont de quatre mois en moyenne, et, ces dernières années, près d'un travailleur sur huit a été au chômage au moins une fois au cours d'une année. Ce risque touche particulièrement les personnes dont le niveau d'éducation est plus faible, qui, lorsqu'ils travaillent, gagnent généralement moins que les salaires moyens. Les emplois précaires fournissent un accès très limité, voire nul, à l'avancement professionnel progressif et à la formation en milieu de travail. Les emplois sans issue qu'occupent nombre de femmes, de nouveaux immigrants, d'Autochtones et de personnes handicapées ne permettent pas de développer leurs compétences et capacités, alors qu'ils ont besoin d'avoir accès à de meilleurs emplois, de grimper les échelons professionnels et de mieux gérer les risques du marché du travail, tels que les mises à pieds permanentes liées aux changements économiques.

L'emploi précaire ne signifie pas forcément pauvreté ou exclusion. Certains travailleurs adultes occupant un emploi précaire sont protégés de la pauvreté par les gains d'un conjoint, et la pauvreté découle souvent de l'éclatement familial et de l'exclusion du marché du travail plutôt que de faibles gains. Cependant, l'emploi précaire est aujourd'hui une cause croissante et significative de pauvreté au Canada. Les travailleurs et les familles à faible revenu entrent et sortent du cycle de la pauvreté, en fonction du nombre de semaines de travail accumulées par an et de leur rémunération. Une personne seule qui vit dans un grand centre urbain doit travailler plus ou moins à plein temps durant une année complète et gagner environ 10 $ l'heure pour échapper à la pauvreté (c'est-à-dire pour se situer au dessus du seuil du faible revenu avant impôts). Ce seuil est évidemment plus haut lorsqu'un seul travailleur doit soutenir un enfant ou un conjoint qui ne travaille pas. Une famille de deux adultes avec enfants doit travailler environ 75 semaines par an à 10 $ l'heure pour se maintenir au dessus du seuil de pauvreté. Les salaires minimums sont beaucoup trop bas, dans toutes les provinces, pour maintenir les familles de travailleurs à faible revenu au dessus du seuil de pauvreté, même celles dont un membre occupe un emploi à temps plein pendant une année complète. Même avec un emploi à temps plein, pendant une année complète, avec un salaire horaire de 10 $, auquel s'ajoute un soutien au revenu du gouvernement, la plupart des familles des grandes villes sont à risque (Conseil national du bien-être social, 2004).

Les programmes sociaux, alliés à un système d'impôt progressif, permettent d'atténuer les différences de revenu familial qui découlent des gains. Cependant, le rôle de redistribution que doivent jouer les impôts et les transferts à la population en âge de travailler, a été érodé par des coupures dans l'assurance-emploi et les prestations de l'assistance sociale. En outre, il sera très difficile d'éviter que les inégalités du revenu ne se creusent et de promouvoir une société plus inclusive, si l'inégalité des salaires continue de s'accentuer.

Du point de vie de l'inclusion sociale, il est perturbant de constater que l'inégalité du revenu après impôts et transferts ait encore progressé au Canada entre 1989 et 2001, après une période de stabilité au cours des cycles économiques précédents. On ne peut arriver à une réelle égalité des chances tant qu'il existe des différences marquées entre les contextes économiques des familles. Les résultats-clés, en santé par exemple, sont étroitement liés au revenu relatif et non seulement au revenu absolu. Dans des pays relativement égaux comme la Suède, les différences entre divers segments de la population, au plan de l'espérance de vie, de la santé, de l'alphabétisation, de l'éducation et d'autres indicateurs importants de bien-être, sont nettement moins importantes qu'elles ne le sont au Canada, où elles sont jusqu'ici plus faibles qu'aux États-Unis (Jackson, 2000). En effet, on dit toujours que les États-Unis sont le pays où tout est possible, mais les possibilités se mesurent par les chances qu'a un enfant issu d'une famille à faible revenu d'améliorer son statut d'emploi, et celles-ci sont plus faibles aux États-Unis qu'au Canada, et plus élevées dans les pays scandinaves (Fortin et Lefebvre, 1998). C'est à ces pays que nous devrions porter davantage attention.

Limiter le travail précaire : apprendre des modèles sociaux démocratiques européens

Comme le fait remarquer Smeeding (2002), les pays où l'égalité est élevée, comme la Suède, doivent ce succès non pas uniquement à de généreux programmes sociaux, mais aussi au fait que la répartition du revenu par le marché du travail est assez équilibrée. Les transferts sociaux ne peuvent compenser les inégalités découlant du marché du travail que dans une certaines mesure, et toute riposte politique à l'exclusion doit passer par des changements au mode de fonctionnement du marché du travail.

L'expérience de démocratie sociale scandinave des années 1990 semble démontrer qu'il est possible d'avoir un fort taux d'emploi, de salaires relativement équitables et de réelles possibilités pour les travailleurs qui occupent des emplois traditionnellement mal payés et sans issue. L'Organisation internationale du travail et la Commission européenne ont toutes deux fait valoir récemment l'exemple du Danemark comme modèle de marché du travail qui promeut des niveaux élevés d'emploi « socialement inclusif », ce qui discrédite le sombre postulat de nombreux économistes orthodoxes, selon lequel il doit forcément y avoir un compromis entre la création d'emploi et des emplois de meilleure qualité (Auer, 2000; OIT, 2003; Commission européenne, 2002). Le Danemark, la Suède et les Pays-Bas ont tous de bons antécédents en matière de création d'emploi et de croissance économique au cours des années 1990, avec une faible incidence d'emplois peu rémunérés, par rapport à l'Amérique du Nord, ce qui laisse penser qu'un modèle différent est envisageable, même s'il n'est pas forcément facile à élaborer.

Les responsables canadiens de l'élaboration des politiques devraient voir d'un bien meilleur œil une hausse du salaire minimum au Canada et les politiques menant à l'extension des négociations collectives aux travailleurs mal rémunérés dans les services privés.

Le succès relatif de ces pays sur le plan de la création d'emplois de meilleure qualité et de taux d'emploi élevés est dû à :

- une réglementation du marché du travail permettant de créer un plancher salarial et d'atténuer les inégalités salariales;
- de faibles coûts d'emploi (hors salaire), maintenus grâce à une sécurité sociale et économique, principalement par des programmes publics financés par l'imposition générale;
- un investissement significatif dans des politiques actives visant le marché du travail, afin de mieux qualifier les travailleurs les plus susceptibles de tomber dans le cycle du travail précaire;
- la mise sur pied d'un type d'économie de services « post-industrielle » distinct, axé sur un secteur non marchand important et des services privés à haute productivité.

Les résultats de cette approche se distinguent fortement des aboutissements nord-américains. Au milieu des années 1990, presque un travailleur à temps plein sur quatre (23,7 %) au Canada et aux États-Unis était mal rémunéré (c'est-à-dire qu'il gagnait moins des deux tiers du salaire moyen national à temps plein) – par rapport à un sur vingt (5,2 %) en Suède, et seulement un sur huit en Allemagne (OCDE, 1996). La répartition des salaires dans nombre de pays européens est beaucoup plus comprimée qu'en Amérique du Nord, principalement parce que les salaires des travailleurs, même dans le domaine tertiaire des petites entreprises de services, sont fixés par des conventions collectives ou par l'extension des ententes syndicales sur les salaires à tous les travailleurs d'un secteur donné. Les pays industrialisés avancés se ressemblent beaucoup, dans la mesure où ce sont les grandes forces structurelles, telles que la concurrence internationale et les changements technologiques, qui façonnent les marchés du travail, mais les autorités responsables du marché du travail jouent encore un rôle déterminant dans les conséquences de celui-ci sur les travailleurs. (OCDE, 1996, 1997; Aidt et Tzannatos, 2003; Freeman et Katz, 1995).

Au niveau micro-économique, les travailleurs individuels et les entreprises sont tous les deux gagnants. On pense généralement qu'en rémunérant convenablement les employés peu qualifiés, on élimine des emplois. Or, en réalité, des salaires plus élevés peuvent s'avérer positifs puisqu'ils permettent d'améliorer la productivité et la qualité de l'emploi. Si les employeurs sont obligés de mieux rémunérer leurs salariés, ils seront poussés à investir d'avantage en biens d'équipement et en formation. Des planchers salariaux peuvent limiter le roulement de la main-d'œuvre et renforcer l'expérience et les qualifications des travailleurs, ce qui, au bout du compte, fait diminuer les charges patronales. Un salaire normalisé commun peut également permettre de retirer les charges salariales de l'équation de la concurrence. En effet, si tous les employeurs versaient les mêmes salaires et les mêmes avantages sociaux, les entreprises devraient se faire concurrence entre elles sur un autre plan que le coût de la main-d'œuvre, p. ex., la qualité et le service à la clientèle, qui exigent des employés mieux qualifiés.

Pour toutes ces raisons, les responsables canadiens de l'élaboration des politiques devraient voir d'un bien meilleur œil une hausse du salaire minimum au Canada et les politiques menant à l'extension des négociations collectives aux travailleurs mal rémunérés dans les services privés (où les taux de syndicalisation se situent bien en dessous de 10 %).

Les démocraties sociales, telles que la Suède et le Danemark, ont stimulé la création d'emplois par des méthodes qui ne dépendent pas des faibles salaires. On attend des employeurs qu'ils offrent des salaires, des conditions de travail et de la formation raisonnables à leurs employés, mais, contrairement à nombre de pays européens dont le taux de chômage est élevé (comme l'Allemagne), on n'attend pas d'eux qu'ils financent massivement programmes et avantages sociaux. À l'inverse du Canada, les retraites et les prestations d'assurance-maladie complémentaire sont principalement financées par les programmes gouvernementaux. Payer les programmes sociaux et les rentes à même les impôts généraux, plutôt qu'à l'aide de cotisations sociales ou de régimes d'aide sociale prévus par les entreprises, permet de contrôler les coûts de la main-d'œuvre. Cette approche permet également d'atténuer les écarts entre les travailleurs qui occupent un bon emploi et qui ont accès à de bons avantages, et les travailleurs aux emplois précaires, qui n'en n'ont pas. Le Canada devrait à son tour élargir progressivement son régime d'assurance-maladie et la portée de ses régimes publics de santé et de pensions.

Depuis longtemps, les pays scandinaves mettent aussi l'accent sur la sécurité d'emploi plutôt que sur le maintien des travailleurs dans leur poste, ce que l'on appelle aujourd'hui la « flexsécurité ». Cela signifie que les entreprises peuvent embaucher et mettre à pied les travailleurs assez facilement, mais que les gouvernements ont la responsabilité de promouvoir le plein emploi. En outre, les gouvernements, les employeurs et les syndicats ont la responsabilité conjointe d'encourager la formation et de lancer des politiques pertinentes et efficaces visant le marché du travail. Ainsi, on accepte les formes d'emploi atypiques, tant que les salaires et les possibilités de formation ne sont pas discriminatoires (tel que précisé dans la directive de l'Union européenne sur le travail à temps partiel).

Pour soutenir cette approche, les pays scandinaves investissent massivement non pas uniquement dans l'éducation publique, mais également dans la formation en milieu de travail et dans des politiques actives visant le marché du travail, pour promouvoir l'adaptation de la main-d'œuvre et l'apprentissage continu. Fait notoire, le gouvernement danois dépense cinq fois plus en programmes de formation publics que son homologue canadien, bien que leurs taux de chômage soient équivalents (Madsen, 2003). La formation destinée aux chômeurs et aux travailleurs aux emplois précaires permet de rendre plus équitable l'accès aux possibilités d'emploi et de créer une base pour des emplois de meilleure qualité. Si l'on permet aux employeurs de mettre sur pied des stratégies qui exigent d'avantages de compétences et aux travailleurs moins qualifiés de grimper à l'échelle professionnelle, la formation devient alors un réel atout pour trouver de meilleurs emplois dans le secteur des services privés, normalement peu rémunéré.

Au Canada, on s'est montré sceptique quant à l'efficacité de l'acquisition, par les travailleurs vulnérables, de nouvelles compétences. Or, la recherche montre de plus en plus que le fait de concrétiser l'apprentissage continu en créant de vraies possibilités pour les travailleurs peu rémunérés engendre des avantages significatifs sur le plan de la qualité d'emploi (OIT, 2003; Madsen, 2003; OCDE, 2004). Applebaum et coll. (2003) soutiennent ces postulats par des études de cas détaillées portant sur des emplois dans des secteurs traditionnellement mal rémunérés. Ces emplois se trouvent nettement améliorés par de meilleures qualifications et des stratégies de l'employeur tirant parti de celles-ci. En gardant ces résultats à l'esprit, les gouvernements du Canada devraient revoir leur position actuelle sur les avantages potentiels de la formation des travailleurs vulnérables.

Enfin, les différences entre les pays industriels relativement à la structure de l'emploi « post-industriel » sont enrichissantes. Elles varient selon que les soins à l'enfance, les services aux aînés et autres services communautaires sont assumés par le marché ou par l'État. Lorsque c'est la prestation par l'État et par des services sans but lucratif qui est retenue, par opposition à une prestation assumée par des intervenants du marché, il en découle généralement une création d'emplois spécialisés et bien rémunérés, surtout

pour les femmes. De plus, si l'on décide également d'augmenter les taxes des services collectifs, les ménages disposent alors d'un revenu net inférieur pour consommer des services privés, ce qui fait diminuer le nombre d'emplois de mauvaise qualité du secteur tertiaire (Esping-Anderson, 2000; Pierson, 2001). Ce qui est étonnant, c'est qu'au Canada et aux États-Unis, un travailleur sur six en âge de travailler est employé dans les secteurs du détail, de la restauration et de l'hébergement, généralement peu rémunérés, par rapport à un travailleur sur dix en Suède et au Danemark (Scharpf et Schmidt, 2000, Annexe, vol. 1). Des salaires élevés nuiront sans doute aux services privés, mais pas forcément aux dépens du plein emploi. Cette constatation exige que nous revoyons nos politiques gouvernementales actuelles.

Conclusions et leçons à tirer pour le Canada

L'expérience de quelques pays européens, comme le Danemark, la Suède et les Pays-Bas, nous montre qu'il est possible d'obtenir des niveaux élevés d'emploi de qualité, et que la qualité n'empêche pas la quantité. Dans les pays scandinaves étudiés, un plancher salarial élevé et une faible incidence d'emplois sans issue et peu rémunérés n'ont pas empêché la forte croissance de l'emploi, même dans les services privés. Par conséquent, les groupes ouvriers et les groupes de lutte contre la pauvreté au Canada sont d'avis qu'un plancher salarial similaire au Canada doit faire partie de la solution contre la précarité des emplois, et qu'il permettrait d'améliorer la productivité et les compétences de la main-d'œuvre. Un tel plancher serait plus efficace s'il était combiné à des politiques publiques visant à rehausser les qualifications des travailleurs et à encourager les employeurs à poursuivre des stratégies de spécialisation. Enfin, des services sociaux adaptés, financés par l'impôt général, peuvent également contribuer positivement à un emploi « post-industriel » de qualité.

Le Canada est une société diversifiée et plutôt individualiste, mais les Canadiens se targuent aussi d'avoir créé une société plus inclusive que leur voisin du Sud. Nombre d'éléments des nouveaux modèles européens, tels que des syndicats forts, un secteur social important, et la participation d'intervenants sociaux à l'élaboration des politiques existent déjà au Québec, et, dans une moindre mesure, dans d'autres provinces canadiennes. Certes, le Canada est fortement intégré au marché du travail américain, très déréglementé, mais cela n'empêche pas des projets politiques qui reflètent les valeurs d'égalité, d'inclusion et de solidarité. Au bout du compte, le défi revient à montrer comment l'élimination de la précarité des emplois favorisera non seulement l'inclusion sociale, mais aussi l'édification d'une économie plus productive.

(Les arguments avancés dans cet article sont plus longuement développés dans Jackson A., 2005. *Work and Labour in Canada: Critical Issues*, à paraître au Canadian Scholars' Press au printemps).

Renvois

Aidt, T. et Z. Tzannatos, 2003. *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, Washington, Banque Mondiale.

Applebaum, E., A. Bernhardt et R. J. Murnane (dir.), 2004. *Low Wage America*, New York, Foundation Russell Sage.

Auer, P., 2000. *La reprise de l'emploi en Europe. L'exemple de l'Autriche, du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas*, Genève, OIT.

Beach, C., R. Finnie et D. Gray, 2003. « Earnings Variability and Earnings Stability of Women and Men in Canada: How Do the 1990s Compare to the 1980s? », Analyse des politiques, Supplément XXIX.

Commission Européenne, Emploi et affaires sociales, 2002. *L'emploi en Europe*.

Conseil national du bien-être social, 2004. *Un revenu pour vivre?*, printemps 2004.

Esping-Anderson, G., 1999. *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford University Press.

Finnie, R., 2000. « The Dynamics of Poverty in Canada », Institut C.D. Howe.

Fortin, N., et S. Lefebvre(dir.), 1998. « Mobilité intergénérationnelle du revenu au Canada » dans Corak M., *Les marchés du travail, les institutions sociales et l'avenir des enfants au Canada*, Statistique Canada.

Freeman, R. B. et L. F. Katz (dir.), 1995. *Differences and Changes in Wage Structures*, The University of Chicago Press.

Jackson, A., 2000. *The Myth of the Equity-Efficiency Trade-Off*, Conseil canadien de developpement social.

Janz, T., 2004. *Les emplois peu rémunérés et l'ascension sociale*, Document de recherche, Revenu, Statistique Canada.

Madsen, P. K., 2003. « Le modèle danois de la "Flexicurité", un paradis non sans quelques serpents » dans Auer, P. et Cazes, S. (dir.). *Employment Stability in an Age of Flexibility*, Bureau international du travail, Genève.

Organisation de coopération de développement économiques, *Perspectives de l'Emploi, 2004*. « Améliorer les compétences : la formation permet-elle d'accéder à des emplois plus nombreux et meilleurs ».

Organisation de coopération de développement économiques, *Perspectives de l'Emploi 1997*. « Négociation collective et performance économique ».

Organisation de coopération de développement économiques, *Perspectives de l'Emploi, 1996*. « Inégalités des salaires, emplois à bas salaire et mobilité salariale ».

Organisation internationale du travail (OIT), 2003. *Decent Work in Denmark: Employment, Social Efficiency and Economic Security*.

Pierson, P. (dir.), 2001. *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press.

Saez, E. et M. Veall, 2003. *The Evolution of High Incomes in Canada, 1920 to 2000*, National Bureau of Economic Research Working Paper.

Scharpf, F. et V. Schmidt (dir.), 2000. *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. I, From Vulnerability to Competitiveness, et Vol. II, Diverse Responses to Common Challenges, Oxford University Press.

Smeeding, T., 2002. *Globalization, Inequality and the Rich Countries of the G-20: Evidence from the Luxemburg Income Study*, Luxemburg Income Study Working Paper No. 320 (juillet 2003).

Statistique Canada, 2003. *Revenu au Canada*, catalogue 13F0022XCB.

Vosko, L., N. Zukewich et C. Cranford, 2003. « Le travail précaire : une nouvelle typologie de l'emploi », *L'emploi et le revenu en perspective*, Statistique Canada.

Pauvreté et éducation au centre-ville

Ben Levin
Université du Manitoba[1]

De nombreuses études ont invariablement démontré que la valeur explicative la plus déterminante du niveau d'instruction et de la performance scolaire des élèves est le statut socio-économique (SSE) de leur famille. Par conséquent, les enfants des centres-villes, qui sont caractérisés par de faibles SSE, font face à des obstacles significatifs à la réussite scolaire, ainsi qu'à des menaces concomitantes à d'autres résultats importants tels que l'emploi, le revenu, la santé, l'espérance de vie et la participation communautaire.

Ces préoccupations vis-à-vis de l'éducation au centre-ville n'ont rien de nouveau, et pourtant elles cachent une vaste série d'idées quant à la nature, aux causes et aux solutions potentielles aux problèmes d'éducation dans nos villes.

Pauvreté : causes et solutions

La réflexion sur la nature et les causes de la pauvreté est généralement divisée en deux camps : le premier perçoit la pauvreté comme une faiblesse chez des personnes qui ne font pas ou ne peuvent pas faire le nécessaire pour mener une vie raisonnable. Sous cet angle, la pauvreté est souvent un manquement moral, et les mesures visant à fournir un soutien supplémentaire aux personnes démunies ont tendance à encourager la fainéantise et le manque d'initiative, ce qui ne fait qu'aggraver le problème. La deuxième école pense que la pauvreté découle principalement des inégalités systématiques de l'économie et de la société, et résulte surtout de forces sur lesquelles on ne peut exercer aucun contrôle, telles que le manque de travail, les faibles salaires ou la discrimination. Ainsi, le soulagement de la pauvreté exige, soit un soutien supplémentaire aux familles et aux personnes, soit des changements structurels à l'économie et à la société, soit les deux (il y a une divergence d'opinion à ce sujet). L'opinion publique et les politiques gouvernementales oscillent généralement entre ces deux positions.

Les idées de solutions ou de stratégies permettant de lutter contre la pauvreté sont largement façonnées par les idées que les gens se font des causes de ce problème. Ces solutions ou stratégies diverses semblent se diviser en quatre grandes catégories. Un type de politiques fournit un niveau de revenu de base et d'autres soutiens pour les personnes démunies – par le biais de l'aide sociale, de salaires minimums, de crédits d'impôts ou d'une série d'autres moyens. Nombre de ces politiques comportent peu voire pas d'éléments mélioratifs. Elles sont simplement conçues pour rendre supportable – ou du moins possible – la vie de personnes qui, sans elles, seraient complètement privées de ressources.

L'autre type de stratégies vise à favoriser un effort individuel plus important de la part des personnes démunies. Les incitatifs positifs (par exemple, le soutien à la formation et à l'éducation, les plans d'épargne, les programmes ciblés) et négatifs (refus de certaines prestations pour non-emploi), figurent parmi ces mesures. Ces stratégies reposent sur un modèle dans lequel la pauvreté est essentiellement considérée comme le résultat de problèmes ou d'incapacités individuels.

Une troisième catégorie de stratégies, moins fréquente, touche moins les personnes que les quartiers ou les collectivités. Les initiatives de ce type découlent de l'opinion selon laquelle la pauvreté résulte principalement de facteurs structurels plutôt que de choix individuels, et doit être résolue par des changements structurels, surtout au niveau local. Parmi ces stratégies, notons les initiatives de développement économique, les groupes d'action communautaire, l'amélioration des écoles, la création d'emplois, etc.

Enfin, les méthodes de lutte contre la pauvreté peuvent être conçues au niveau macrosocial également. Si l'on part de la théorie selon laquelle la prospérité générale est la meilleure façon de réduire la pauvreté, une idée très puissante dans la pensée commune, alors les efforts pour réduire le

[1] Au moment de la rédaction de l'article, Ben Levin était professeur à la Faculté d'éducation de l'Université du Manitoba.

chômage ou stimuler la croissance économique de manière générale, notamment les réductions d'impôts, devraient être vues comme des leviers politiques privilégiés.

Le rôle de l'éducation dans la lutte contre la pauvreté

Bien que l'on associe clairement de meilleurs niveaux d'instruction à des résultats plus souhaitables dans la vie, ces derniers varient énormément, même parmi ceux qui ont des degrés de scolarisation semblables. Ces vingt dernières années ont montré que les pays pouvaient simultanément connaître des niveaux d'instructions à la hausse et des niveaux d'inégalités socio-économiques croissants.

Certains font valoir qu'il est déraisonnable d'attendre des écoles qu'elles surmontent réellement les forces sociales et économiques puissantes qui créent et maintiennent l'inégalité.

Pourtant, dans les efforts déployés pour encourager les personnes démunies à améliorer leur situation, l'acquisition de meilleurs niveaux d'instruction est souvent fondamentale à l'ouverture d'autres portes (bien qu'en pratique, nombre de programmes d'aide aux démunis posent d'importants obstacles au retour à l'école). Les initiatives communautaires comprennent souvent également des efforts pour améliorer l'instruction, soit dans les écoles, soit par l'éducation des adultes ou le développement de la petite enfance. Cependant, certains partisans de ces initiatives communautaires voient les écoles comme faisant partie de l'établissement qui opprime les démunis, et doutent des efforts axés sur celles-ci, étant donné l'échec évident des méthodes éducatives à apporter des changements aux schémas des inégalités. D'autres recherches dévoilent comment les écoles maintiennent ou même renforcent parfois les inégalités sociales (p. ex., Natriello et coll., 1990).

Au plan macro-politique, l'importance de l'éducation dans la croissance économique générale et la prospérité est devenue un article de foi parmi les gouvernements et autres organismes. Que les paroles se traduisent en politiques éducatives actives est une autre histoire. Beaucoup d'instances, notamment des provinces canadiennes, ont en réalité diminué le niveau et la part de ressources allouées aux écoles publiques et à l'éducation postsecondaire, alors que le développement de la petite enfance et l'éducation des adultes restent marginaux dans l'entreprise éducative générale, en matière de politiques, de structures institutionnelles et des ressources.

Les inégalités à l'école : l'écart de réussite

Quelle est l'ampleur du problème de l'éducation urbaine au Canada? Les niveaux de pauvreté infantile au Canada restent très élevés par rapport aux normes internationales (Bradbury et Jäntti, 2001). La Coalition Campagne 2000 a rapporté que, malgré l'engagement du Parlement de mettre fin à la pauvreté infantile, le nombre d'enfants démunis au Canada a augmenté de 39 %, notamment dans les familles où un parent au moins occupe un travail à plein temps, entre 1989 et 1999.

Dans une analyse des étudiants « à risque » au Canada, Levin (2004) conclut que de nombreuses mesures – de la pauvreté, de l'abandon des études secondaires et l'indice de vulnérabilité créé à partir de l'Enquête nationale longitudinale sur les jeunes et les enfants (ENLJE) – ont toutes mené à une conclusion semblable, soit qu'environ 25 % des élèves au Canada courent un certain degré de risque, dont environ 10 à 15 % risquent d'être confrontés à de grandes difficultés. Cependant, il est manifeste que ces facteurs de risque ne sont pas répartis géographiquement de manière équitable. Dans des collectivités très défavorisées, les degrés de difficultés peuvent être beaucoup, beaucoup plus élevés. Par exemple, nous savons pertinemment que le pourcentage de personnes qui terminent leurs études est bien moins élevé chez les Autochtones que chez les autres Canadiens.

Les données sur les résultats scolaires montrent que les écarts de réussite restent énormes au Canada, et que le statut socio-économique est un facteur important de ces différences. L'analyse de Willms (2003) des données de l'ENLJE montre que le statut socio-économique a des conséquences significatives sur les compétences des enfants en matière d'éducation, et que ces conséquences sont plus importantes dans les collectivités plus démunies. L'étude du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA)[2] a également montré qu'il existait des écarts marqués entre les meilleurs et les plus faibles élèves de 15 ans au Canada. En outre, ces écarts se creusent avec le temps. Les données du Centre d'élaboration et d'évaluation de la politique des soins de santé du Manitoba ont fait état d'énormes disparités de résultats des élèves de 12e année aux examens provinciaux, chez les élèves qui viennent des régions les plus pauvres de Winnipeg (Brownell et coll., 2004).

Il est fondamental de déterminer si, comme c'est le cas aux États-Unis, les écoles des quartiers défavorisés disposent systématiquement de moins bonnes installations, de professeurs moins qualifiés et, de manière générale, de moins de ressources. De nombreuses études donnent à penser que ce n'est pas le cas au Canada, parce que le financement tend à être plus équitable entre les districts scolaires.

Quel rôle peuvent jouer les écoles?

Les écoles sont souvent vues comme facteurs vitaux des efforts déployés pour réduire la pauvreté et les écarts de réussite. Certains font valoir qu'il est déraisonnable d'attendre des écoles qu'elles surmontent réellement les forces sociales et économiques puissantes qui créent et maintiennent l'inégalité. On peut également avancer que l'objectif et l'attente vis-à-vis des écoles devraient être qu'elles en fassent beaucoup plus que dans le passé pour que les enfants démunis aient les mêmes chances que les autres, et que toute autre position serait défaitiste et permettrait aux écoles de trouver des excuses pour justifier leur médiocre performance. Les personnes en faveur des hautes attentes vis-à-vis des écoles signalent que les résultats scolaires varient énormément, même au sein de collectivités aux SES semblables, ce qui laisse croire que certaines écoles arrivent d'une façon ou l'autre à de meilleurs résultats.

Dans quelle mesure peut-on s'attendre à ce que les résultats scolaires s'améliorent, étant donné les efforts soutenus des écoles des quartiers démunis? Teddlie et Reynolds (2001) avancent que 10 à 15 % de la différence des résultats scolaires est entièrement attribuable à tout ce que les écoles font (ou ne font pas). Cependant, cela ne veut pas dire que nous pouvons forcément améliorer les résultats scolaires de 10 à 15 % en changeant les pratiques scolaires. Leur estimation peut en réalité être proche d'un plafond de ce qui est possible par le biais de l'amélioration des écoles.

Diverses études ont examiné les écoles qui semblent mieux s'en sortir que prévu, afin de connaître les clés de leur réussite. Ces études mettent généralement en évidence certains éléments de ces écoles tels qu'une vision commune, des attentes élevées vis-à-vis de leurs élèves, un leadership fort axé sur la réussite des élèves, l'utilisation de données pour guider la planification, des liens étroits avec la collectivité, etc. Pourtant, les écoles qui progressent le plus sont, par définition, atypiques. La documentation sur les différents types de méthodes délibérées pour améliorer les écoles montre que les améliorations des résultats scolaires sont assez modestes dans la plupart des écoles, même après des efforts intensifs sur plusieurs années. De plus, le processus d'amélioration sera souvent plus difficile dans les écoles aux contextes difficiles, car ces écoles sont souvent confrontées à un roulement du personnel plus important, au roulement des élèves également, à un soutien parental manifeste faible et à un historique de l'échec. Une étude américaine récente (Bracey, 2004) montre que des efforts soutenus de longue haleine dans des écoles démunies sont très rares, malgré ce que font miroiter les études des écoles exceptionnelles.

Envisager des stratégies pour lutter contre la pauvreté dans les écoles

Au cours des années, les écoles et les systèmes scolaires ont adopté une panoplie de mesures pour régler les problèmes d'iniquité de tous genres. En effet, il y a peu de mesures, dans la liste des soutiens scolaires, qui n'aient pas été promues dans les années 1960 et au début des années 1970, sinon avant. Les stratégies adoptées peuvent être divisées en trois catégories. La première comprend des changements dans les écoles en matière de programmes et de soutien, de l'alimentation à l'habillement, en passant par les programmes spéciaux pour les parents, la nécessité de rejoindre davantage les parents et les réformes intégrales de tout le système en formation et apprentissage. La deuxième catégorie couvre les mesures apportées au système afin de fournir des incitatifs, positifs ou négatifs, à la meilleure performance, tels que des tests d'élèves et d'enseignants, la possibilité de choisir son école, du financement supplémentaire, ou d'autres incitatifs financiers pour encourager la réussite scolaire. La troisième catégorie est constituée de mesures qui visent à élargir la portée de l'instruction à des domaines tels que la petite enfance, l'éducation des adultes et le développement économique des collectivités.

Ce genre de catégorisation générale minimise l'importance du contexte local. La nature de la pauvreté et le genre de défis qu'elle impose aux écoles varient d'une collectivité à l'autre, partout au Canada. Ces différences laissent penser que les stratégies et approches adoptées par les écoles doivent refléter cette différence.

Que savons-nous des efforts déployés par les écoles?

Toutes catégories confondues, la plupart des efforts pour combler les besoins des écoles démunies, à tous niveaux, ont été déployés à court terme et en marge de l'entreprise de base de la scolarisation. Les mêmes propositions réapparaissent régulièrement, mais ne semblent pas avoir d'effet sur les procédés généraux de scolarisation. On milite encore aujourd'hui en faveur d'idées vieilles de 40 ans, telle que les services intégrés, le développement communautaire ou encore la participation parentale.

Nous ne disposons pas de données probantes sur l'incidence de ces différentes mesures. Par exemple, il y a très peu d'information sur l'incidence d'initiatives comme celle de nourrir les élèves ou de leur fournir d'avantage d'orientation. Il semble raisonnable de penser que s'assurer que les enfants mangent correctement, qu'ils sont habillés chaudement ou qu'ils ont accès à des programmes qui tiennent compte, dans une certaine mesure, de leur langue ou de leur culture aurait forcément des répercussions. Ce qui limite ces programmes, c'est qu'ils ne

portent pas directement sur la réussite scolaire et donc, même si c'est probablement important, ils risquent peu d'avoir une incidence sur celle-ci.

Une autre façon courante dont les écoles répondent à la pauvreté a été de concevoir une panoplie de programmes spéciaux ou ciblés. Nombre de ceux-ci créent des classes différentes ou des cours spéciaux pour les enfants et les jeunes perçus comme étant « à risque ». Ces approches sont adoptées surtout parce que ce sont celles qui dérangent le moins les pratiques existantes et, très souvent, elles sont financées par des programmes de financement précis.

Encore une fois, les données empiriques portant sur les résultats sont peu nombreuses, mais de manière générale, la recherche montre que les programmes auxiliaires d'enrichissement et les programmes réservés aux élèves démunis ne sont pas des plus efficaces (Knapp et coll., 1995).

La réflexion actuelle sur les changements efficaces est généralement axée sur l'enseignement, l'apprentissage et la relation enseignant-élève. Certains chercheurs sont d'avis que la clé réside dans des changements aux pratiques habituelles en classe.

> [traduction] [...] la réussite scolaire est plus probable lorsque : les professeurs enseignent en maîtrisant les unités d'apprentissage; les programmes d'études correspondent aux besoins futurs et actuels des élèves; les pratiques d'évaluation utilisées sont authentiques; l'on crée des salles de classes démocratiques, où les élèves contribuent à l'élaboration des règles et à la gouvernance; l'on gère les comportements de manière rationnelle, humaine et cohérente; les enseignants sont chaleureux, abordables, justes et encourageants; et lorsqu'il existe plusieurs façons de réussir pour les élèves (Howard et coll., 1999, p. 316).

Dans l'étude PISA de 2000, les élèves plus motivés ont mieux réussi, indépendamment de leur contexte ou de l'enseignement scolaire.

Les changements aux programmes généraux sont relativement récents. Les changements les plus populaires comprennent la création de systèmes consultatifs d'enseignants dans les écoles secondaires, pour essayer d'assurer des liens adultes-élèves plus étroits, et l'utilisation de nouvelles approches à l'alphabétisation précoce dans les écoles primaires, notamment l'aide à la lecture et l'alphabétisation équilibrée. Les écoles ont peut-être aussi besoin de distribuer leurs ressources différemment dans les collectivités où les besoins sont les plus criants. Cependant, ces changements à la nature des activités quotidiennes des écoles et, surtout, aux travail des enseignants, ne sont pas faciles à effectuer et peuvent nuire aux pratiques actuelles. Un nombre important d'études sur l'évaluation des efforts pour améliorer la scolarisation chez les élèves « à risque » montre à quel point il est difficile de mettre en place et de maintenir de tels changements.

Certains de ce que nous appelons les modèles de réforme scolaire intégrale offrent des exemples d'effets positifs, tels que Success For All[5], le School Development Program, ou Accelerated Schools, mais ils sont encore controversés, en partie parce que les résultats aux tests sont leur principal critère d'évaluation et d'autre part parce que le nombre d'évaluations réellement indépendantes, pour la plupart des programmes, reste faible. En Angleterre, des efforts d'envergure ont été déployés, par le biais de la National Literacy Strategy et de la National Numeracy Strategy, qui comprenaient du financement supplémentaire, du soutien, des incitatifs et des exigences de reddition de compte. Les résultats aux examens se sont rapidement améliorés les premières années, mais depuis, ils sont restés stables, et en dessous des cibles, ce qui nous pousse à nous demander si ces stratégies peuvent vraiment permettre d'atteindre les résultats souhaités (Earl et coll. 2003a).

Au-delà de l'école

Presque toute la documentation sur la pauvreté dans le système d'éducation part du principe que le travail de lutte contre la pauvreté devrait d'abord se faire dans les écoles. Or, la discussion sur les limites de l'amélioration des écoles laisse penser que les écoles ne sont peut-être pas forcément l'endroit où concentrer les efforts pour améliorer et équilibrer les résultats scolaires. Peut-être que d'autres mesures auraient une meilleure incidence sur les résultats scolaires, telles que réduire l'empoisonnement par le plomb lié à l'habitat défectueux, réduire l'incidence du syndrome de l'alcoolisme fœtal ou encore s'assurer que les enfants des collectivités isolées aient un régime alimentaire adéquat.

Au moins, de nombreux centres-villes sont conscients du besoin d'adopter, comme cela a été démontré grâce à des efforts de longue haleine, une approche plus vaste qui comprenne la petite enfance, l'éducation des adultes, la participation des parents et le développement de la collectivité.

Beaucoup de programmes d'intervention dans les centres-villes ont été axés sur les années préscolaires. Même si l'on croit fortement qu'une intervention précoce permettra d'améliorer les résultats, la recherche n'est pas aussi claire à ce sujet (Bradley et Whiteside-Mansell, 1997). La petite enfance semble être un domaine qui pourrait faire l'objet d'interventions, mais il n'est pas suffisamment important. Or, le Canada accuse du retard sur de nombreux pays en matière d'efforts et d'infrastructures pour aider les très jeunes enfants. Les écoles canadiennes reçoivent environ six fois plus de financement public, par enfant par an, que les programmes pour très jeunes

enfants. De plus, l'infrastructure existante, pour les très jeunes enfants, au Canada et dans bien d'autres pays, s'adresse aux enfants de trois à cinq ans, alors que les besoins en infrastructures et les incidences de celles-ci sont plus importants chez les enfants plus jeunes encore.

L'éducation des adultes est aussi un domaine prometteur pour les collectivités défavorisées, surtout chez les adultes qui ont un faible niveau d'instruction, car en améliorant les compétences des adultes, on améliore généralement la vie des enfants dont ils s'occupent. La mise sur pied d'un réseau de centres d'enseignement aux adultes au Manitoba montre à quel point la participation des adultes est liée à leur désir d'aider leurs enfants à mieux réussir à l'école. Bien que de nombreux systèmes scolaires au Canada disposent de programmes d'enseignement aux adultes, les provinces et les systèmes scolaires ne les appuient que modestement, et ces programmes ont souvent besoin d'une base politique solide pour en promouvoir une meilleure qualité et accessibilité.

Il est de plus en plus reconnu que la participation parentale est un élément important de la réussite scolaire. Les éducateurs ont tendance à rendre les parents responsables des problèmes de leurs enfants et, par conséquent, à chercher à contrer leur influence sur les élèves. Or, l'échec de cette approche chez les Autochtones du Canada, montre bien qu'elle ne fonctionne pas du tout. Les pressions que vivent les enfants sont étroitement liées aux conditions de vie de leurs parents, ce qui donne à penser que les écoles n'ont pas d'autre choix que d'essayer d'établir des liens forts avec les parents. Nous en avons appris plus sur la façon de tisser ces liens ces dernières années, notamment sur la façon de travailler efficacement avec les parents qui sont eux-mêmes en difficulté. Cependant, à quelques exceptions près, le développement de la participation parentale dans les écoles au Canada est une activité mal financée, un effort supplémentaire qui figure bien bas sur la liste des priorités des écoles. La combinaison de l'éducation de la petite enfance et l'éducation des adultes mène à ce que l'on appelle des programmes bi-générationnels (Dunst et Trivette, 1997). La US National Governors' Association[4], par exemple, promeut les programmes d'alphabétisation familiaux qui comprennent non seulement le soutien parental à l'alphabétisation des enfants, mais le soutien de l'école à l'éducation des parents également.

Les écoles pourraient étudier les façons dont elles peuvent participer à de plus vastes efforts pour bâtir de fortes collectivités, en embauchant des personnes du quartier, en achetant des produits et des services locaux et en appuyant les efforts communautaires visant à améliorer le logement et à créer des emplois, par exemple.

Si l'on veut aller encore plus loin, les écoles pourraient étudier les façons dont elles peuvent participer à de plus vastes efforts pour bâtir de fortes collectivités, en embauchant des personnes du quartier, en achetant des produits et des services locaux et en appuyant les efforts communautaires visant à améliorer le logement et à créer des emplois, par exemple. De telles stratégies sont fort prometteuses, mais elles sont souvent abandonnées pour toute une série de raisons.

L'intégration de divers services sociaux et éducatifs aux écoles afin de les rendre plus accessibles à ceux qui en ont besoin est une autre stratégie souvent proposée. Les tentatives pour mettre en place des modèles de services intégrés remontent aux débuts de l'école publique. Si l'idée semble attrayante d'emblée, il se trouve que, comme c'est le cas de beaucoup de changements institutionnels, elle est très difficile à concrétiser efficacement et à maintenir au fil des ans (Volpe, 2000).

Enfin, il faut éviter de tirer de tous ces renseignements des conclusions démesurément pessimistes. Plus précisément, les données examinées ne laissent pas entendre que d'investir de l'argent dans des efforts pour améliorer les écoles défavorisées soit une mauvaise stratégie. Comme le dit un groupe de chercheurs :

> [traduction] Il se trouve qu'il n'existe presque pas de données sur les conséquences de l'augmentation colossale des ressources en éducation allouées aux enfants défavorisés, parce que cette stratégie n'a jamais été adoptée de manière systématique (Natriello et coll., 1990, p. 192).

Conclusion

Tout ce que nous savons sur la pauvreté et l'éducation indique qu'il a été très difficile d'apporter des changements durables au lien entre les enfants défavorisés et les mauvais résultats scolaires. Malgré les efforts considérables de beaucoup de gens, dans les écoles, les enfants qui grandissent dans nos centres-villes sont toujours plus « à risque », d'avoir des résultats défavorables. Nous ne disposons pas de suffisamment de données pour savoir à quel point, ni dans quelle mesure les écoles peuvent contribuer à compenser ces inégalités. Cet article laisse entendre que les attentes actuelles vis-à-vis des écoles sont probablement irréalistes, et que nos stratégies ont besoin d'être réétudiées. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'une vaste discussion sur les étapes à suivre les plus utiles et les plus faisables nous profiterait grandement.

Renvois

Anderson, L. et L. Pelliger, 1990. « Synthesis of research on compensatory and remedial education. », *Educational Leadership*, 481, 10-16 septembre.

Barnett, W., 1996. « Lives in the balance: Age-27 benefits-cost analysis of the High/Scope Perry Preschool Program », Ypsilanti, MI, High/Scope Press.

Bracey, G., 2004. « The trouble with research », Part 2, *Phi Delta Kappan*, 85(8), 635-636.

Bradbury, B. et M. Jantti, 2001. « Child poverty across twenty-five countries », dans B Bradbury, S. Jenkins et J. Micklewright (dir.), *The dynamics of child poverty in industrialized countries*, Cambridge, Cambridge University Press / UNICEF, 62-91.

Bradley, R et L. Whiteside-Mansell, 1997. « Children in poverty », dans R.T. Ammerman et M. Hersen (dir.), *Handbook of prevention and treatment with children and adolescents: intervention in the real world context*, New York, John Wiley and Sons, 13-58.

Brownell, M., N. Roos, R. Fransoo, A. Guevremont, L. MacWilliams, S. Derksen, N. Dik, B. Bogdanovic et M. Sirski, 2004. *How do educational outcomes vary with socio-economic status?*, Winnipeg, University of Manitoba Centre for Health Policy, <www.umanitoba.ca/centres/mchp>.

Coleman P. et J. Collinge, 1998. *Parent, student and teacher collaboration*, Thousand Oaks, CA, Corwin.

Dodge, D., 2003. « Human capital, early childhood development, and economic growth: An economist's perspective », allocution prononcée a Sparrow Lake, mai 2003.

Dunst, C. et C. Trivette, 1997. « Early intervention with youngat-risk children and their families », dans R.T. Ammerman et M. Hersen (dir.), *Handbook of prevention and treatment with children and adolescents: intervention in the real world context*, New York, John Wiley, 157-180.

Earl, L., N. Watson, B. Levin, K. Leithwood, M. Fullan, et N. Torrance, 2003a. « Watching and learning 3: Final report of the OISE/UT evaluation of the implementation of the National Literacy and Numeracy Strategies », preparé pour le Department for Education and Skills, England, Toronto, OISE/University of Toronto. <www.standards.dfes.gov.uk/literacy/publications>.

Howard, S., J. Dryden et B. Johnson, 1999. « Childhood Resilience: review and critique of literature », *Oxford Review of Education*, 25(3).

Hunter, H., 2000. « In the face of poverty: What a community school can do », dans J. Silver (dir.), *Solutions that work: Fighting poverty in Winnipeg*, Winnipeg, Centre canadien des politiques alternatives, 111-125.

Knapp, M., P. Shields et B. Turnbull, 1995. « Academic challenge in high-poverty classrooms », *Phi Delta Kappan*, 76(10), 770-776.

Levin, B., 1995. « Education and poverty », *Revue canadienne de l'éducation* 20(2), 211-224.

Levin, B., 2003. « Approaches to policy for equity in lifelong learning », document préparé pour l'OCDE, Paris.

Levin, B., 2004. « Students at risk: A review of research », document préparé pour le Learning Partnership, Toronto.

McCain, M. et J. Mustard, 1999. « Étude sur la petite enfance », Toronto, Publications Ontario.

Natriello, G., E. McDill et A. Pallas, 1990. *Schooling disadvantaged children: Racing against catastrophe*, New York, Teachers College Press.

Teddlie, C., et D. Reynolds, 2001. « Countering the critics: Responses to recent criticisms of school effectiveness research », *School Effectiveness and School Improvement*, 12(1), 41-82.

Volpe, R., 2000. « Services intégrés à l'école offerts aux enfants à risque : leçons apprises d'une décennie d'évaluations », document présenté au colloque du Pan-Canadian Education Research, Ottawa, avril 2000 <www.cmec.ca.>.

Willms D., 2003. « Dix hypothèses sur l'impact des gradients socio-économiques et des différences communautaires sur le developpement de l'enfant », rapport SP-560-01-03E, Direction de la recherche, Ressources humaines et développement des compétences Canada, février 2003.

Notes

1 Ce document s'intègre dans un projet de recherche plus vaste sur la pauvreté et l'éducation au centre-ville, mené par Ben Levin et Jane Gaskell, et financé par le CRSH. Pour plus de détails et de références sur ce sujet, contactez l'un ou l'autre des auteurs.

2 <www.pisa.gc.ca>

3 <www.sucessforall.net>

4 <www.nga.org>

LE COIN DU LIVRE

Réseaux sociaux, capital social et exclusion sociale

« Les responsables de l'élaboration des politiques et les spécialistes ont pris conscience, avec les années, du fait que l'objet de leurs préoccupations n'est ni une personne isolée, ni un groupe présentant, en théorie, des liens, comme un ménage ou une collectivité. L'interdépendance et l'interconnectivité sont des thèmes qui ont fait surface au cours d'échanges récents entre chercheurs et responsables de l'élaboration des politiques, surtout dans la recherche sur l'exclusion sociale. Les trois expressions « réseau social », « capital social » et « exclusion sociale » (ainsi qu' « inclusion ») sont liés de plusieurs façons complexes et intéressantes, et tous les travaux rapportés ici sont axés, avec une insistance plus ou moins forte, sur ces relations. »

« Les chapitres de cet ouvrage comprennent :

- un aperçu de la documentation sur les réseaux sociaux, qui offre un résumé des principaux arguments et traditions sociologiques;
- une liste des phénomènes sociaux que les réseaux sociaux cherchent à expliquer;
- des exemples d'études quantitatives et qualitatives fondées sur une large approche axée sur des réseaux;
- une analyse des implications qu'aurait une perspective de réseaux sur les politiques sociales et gouvernementales. »

Phillipson, C., G. Allan et D. Morgan (dir.), 2004. *Social Networks and Social Exclusion: Sociological and Policy Perspectives*. Aldershot, R.-U., Ashgate Publishing. Citations [traduites] tirées de l'introduction.

Les travailleurs à faible revenu au Canada

Dominique Fleury et Myriam Fortin[1]
Développement social Canada

Introduction

Dans les pays industrialisés, il est collectivement admis que toute personne occupant un travail rémunéré devrait être en mesure de vivre décemment et de faire vivre les membres de sa famille. Or, pour certains Canadiens/Canadiennes, compter au moins un travailleur dans sa famille ne constitue pas une garantie contre le faible revenu. En effet, déjà dans les années soixante, des études démontraient qu'une grande proportion des individus à faible revenu faisait partie de familles comptant au moins un travailleur offrant un effort de travail considérable. Depuis quelques années, plusieurs pays tels que les États-Unis et certains pays d'Europe tentent de mieux comprendre le phénomène des travailleurs à faible revenu au sein de leurs frontières. Or, au Canada, très peu d'études se sont penchées sur le sujet et celles l'ayant fait se sont davantage intéressées à l'enjeu des travailleurs à faibles gains ce qui a eu pour conséquence de mettre l'accent sur les caractéristiques du marché du travail. Cependant, avec la restructuration massive des régimes d'assistance sociale des années 1990 et la réduction du nombre d'assistés sociaux (en moyenne –40,6 % entre 1994 et 2002[2]) on a constaté une recrudescence de l'intérêt pour l'enjeu des travailleurs à faible revenu. Cet article vise donc à offrir un portrait de la situation des travailleurs à faible revenu au Canada.

Les constatations les plus frappantes de cette étude sont que l'enjeu des travailleurs à faibles gains diffère considérablement de celui des travailleurs à faible revenu, et que les caractéristiques familiales contribuent davantage que les caractéristiques du marché du travail à expliquer le faible revenu chez les travailleurs. En effet, la plupart des travailleurs à faibles gains n'ont pas un faible revenu familial (en 2001, seulement 24 % des travailleurs à faible gains vivaient dans une situation de faible revenu). Par ailleurs, le faible revenu chez les travailleurs ne s'explique généralement pas par le fait qu'ils travaillent peu (les travailleurs à faible revenu travaillaient, en moyenne, environ le même nombre d'heures que les travailleurs qui n'avaient pas un faible revenu familial en 2001), mais plutôt par les caractéristiques de leur famille. Notamment, au Canada, un travailleur qui offre un grand effort de travail est particulièrement vulnérable au faible revenu s'il est seul à subvenir aux besoins financiers de sa famille et sa vulnérabilité s'accroît avec le nombre d'enfants à sa charge. Ainsi, les options de politiques à considérer pour venir en aide aux travailleurs à faible revenu pourraient être fort différentes de celles visant à venir en aide aux travailleurs à faibles gains.

Définition de « travailleur à faible revenu » et distinction avec « travailleur à faibles gains »

Une des principales difficultés qui survient lorsque l'on s'intéresse à l'enjeu des travailleurs à faible revenu concerne comment les définir. Qui sont les travailleurs à faible revenu? La question n'est pas simple puisqu'elle implique l'interaction de deux champs d'études habituellement distincts, soient le travail (qui s'observe au niveau de l'individu) et le faible revenu (qui s'observe au niveau de la famille). Une grande confusion subsiste entre l'enjeu des travailleurs à faibles gains et celui des travailleurs à faible revenu. Un travailleur à faibles gains se définit comme un individu qui démontre un effort de travail considérable mais dont le revenu de travail est faible. Cependant, ce travailleur n'est pas nécessairement un travailleur à faible revenu si l'on considère que ses besoins sont comblés non seulement à l'aide de son propre revenu mais aussi, à l'aide de celui des autres membres de sa famille. Notamment, une personne qui travaille à temps plein toute l'année au salaire minimum est considérée au Canada comme un travailleur à faibles gains[3]. Toutefois, si cette personne vit, par exemple, avec un conjoint gagnant cent mille dollars par année, elle n'est évidemment pas dans une situation de faible revenu et conséquemment, ne

Dominique Fleury est analyste de recherche et Myriam Fortin, analyste principale des politiques au sein de la Division de l'analyse quantitative et de l'information de Développement social Canada.

FIGURE 1

Nombre de personnes à faible revenu et de travailleurs à faible revenu dans la population d'intérêt en 2001 (personnes âgées de 18 à 64 ans qui ne sont pas des étudiants à temps plein)

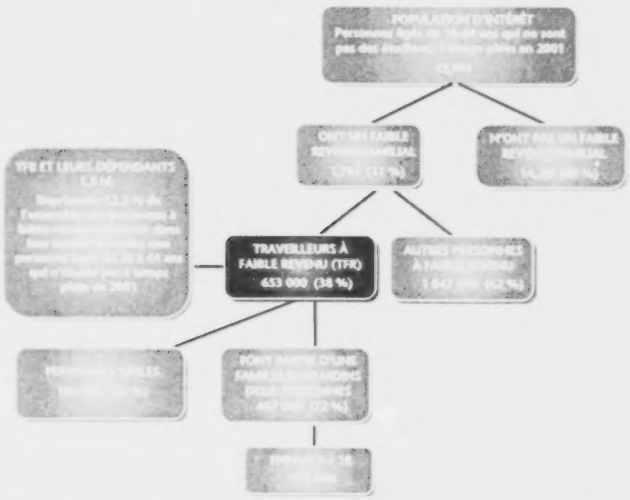
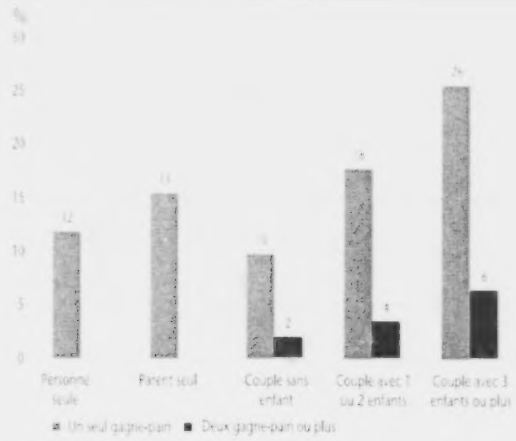


FIGURE 2

Probabilité prédite* du faible revenu chez les travailleurs, selon le type de famille et le nombre de gagne-pain dans la famille 2001



Note :

* Les probabilités prédites sont tirées de résultats de régressions logistiques ayant estimées l'impact propre de chacune des variables prises en compte dans le modèle sur la probabilité de faible revenu chez les travailleurs.

peut être considérée comme un travailleur à faible revenu. En fait, les données démontrent qu'un peu plus de trois travailleurs à faibles gains sur quatre (76 %[4]) n'avaient pas un faible revenu familial en 2001. Un travailleur à faible revenu se définit donc plutôt comme un individu démontrant un effort de travail considérable durant l'année, mais dont le revenu *familial* se situe sous un seuil de faible revenu[5].

Profil des travailleurs à faible revenu au Canada en 2001

Nombre de travailleurs à faible revenu et nombre de dépendants

En 2001, on comptait au Canada 653,000 travailleurs à faible revenu et 1,5 million de personnes touchées directement par ce phénomène, dont plus du tiers étaient des enfants de moins de 18 ans. Ces 1,5 millions de personnes représentaient plus de 50 % de l'ensemble des personnes à faible revenu au Canada.

Effort de travail des travailleurs à faible revenu

En 2001, la grande majorité des travailleurs à faible revenu démontrait un effort de travail considérable. En effet, 76 % d'entre eux ont déclaré avoir effectué 1500 heures de travail rémunérées ou plus durant l'année. C'est une proportion qui est un peu plus faible que celle observée chez les travailleurs qui ne vivaient pas dans une situation de faible revenu en 2001 (88 %). Cependant, la moyenne d'heures de travail effectuées par les travailleurs à faible revenu était très similaire à celle des autres travailleurs[6], voire légèrement plus élevée (2090 heures vs 2050 heures en 2001).

Conditions sur le marché du travail des travailleurs à faible revenu

Malgré un effort de travail similaire, les conditions de travail des travailleurs à faible revenu étaient, en moyenne, plus précaires que celles des autres travailleurs. Notamment, les travailleurs à faible revenu avaient un salaire horaire bien inférieur à celui des travailleurs

FIGURE 1

Nombre de personnes à faible revenu et de travailleurs à faible revenu dans la population d'intérêt en 2001 (personnes âgées de 18 à 64 ans qui ne sont pas des étudiants à temps plein)

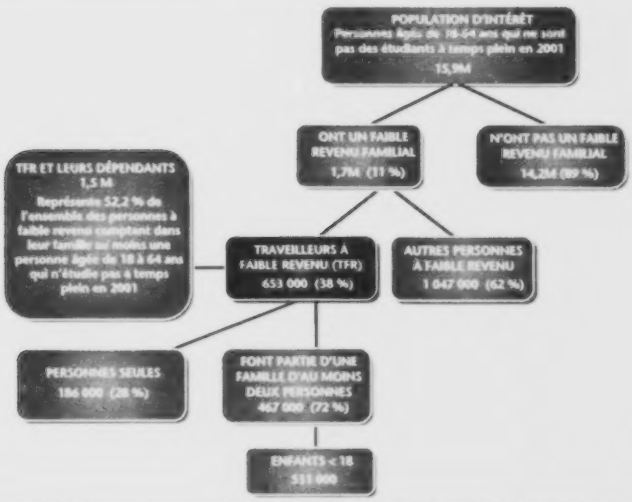
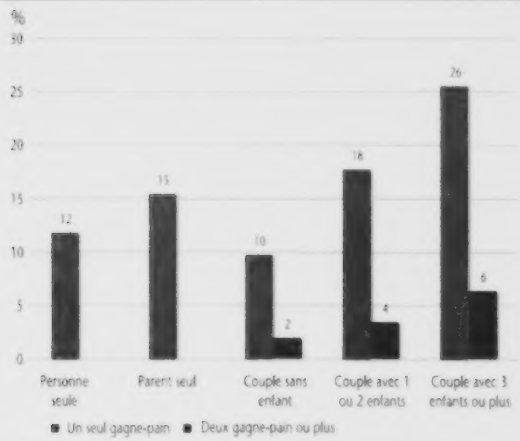


FIGURE 2

Probabilité prédite* du faible revenu chez les travailleurs, selon le type de famille et le nombre de gagne-pain dans la famille 2001



Note :

* Les probabilités prédites sont tirées de résultats de régressions logistiques ayant estimées l'impact propre de chacune des variables prises en compte dans le modèle sur la probabilité de faible revenu chez les travailleurs.

peut être considérée comme un travailleur à faible revenu. En fait, les données démontrent qu'un peu plus de trois travailleurs à faibles gains sur quatre (76 %[4]) n'avaient pas un faible revenu familial en 2001. Un travailleur à faible revenu se définit donc plutôt comme un individu démontrant un effort de travail considérable durant l'année, mais dont le revenu *familial* se situe sous un seuil de faible revenu[5].

Profil des travailleurs à faible revenu au Canada en 2001

Nombre de travailleurs à faible revenu et nombre de dépendants

En 2001, on comptait au Canada 653,000 travailleurs à faible revenu et 1,5 million de personnes touchées directement par ce phénomène, dont plus du tiers étaient des enfants de moins de 18 ans. Ces 1,5 millions de personnes représentaient plus de 50 % de l'ensemble des personnes à faible revenu au Canada.

Effort de travail des travailleurs à faible revenu

En 2001, la grande majorité des travailleurs à faible revenu démontrait un effort de travail considérable. En effet, 76 % d'entre eux ont déclaré avoir effectué 1500 heures de travail rémunérées ou plus durant l'année. C'est une proportion qui est un peu plus faible que celle observée chez les travailleurs qui ne vivaient pas dans une situation de faible revenu en 2001 (88 %). Cependant, la moyenne d'heures de travail effectuées par les travailleurs à faible revenu était très similaire à celle des autres travailleurs[6], voire légèrement plus élevée (2090 heures vs 2050 heures en 2001).

Conditions sur le marché du travail des travailleurs à faible revenu

Malgré un effort de travail similaire, les conditions de travail des travailleurs à faible revenu étaient, en moyenne, plus précaires que celles des autres travailleurs. Notamment, les travailleurs à faible revenu avaient un salaire horaire bien inférieur à celui des travailleurs

qui n'avaient pas un faible revenu familial en 2001 (12 $/h vs 19 $/h). Il est tout de même important de mentionner que le salaire horaire moyen des travailleurs à faible revenu se situait largement au-dessus du salaire minimum en vigueur dans toutes les provinces en 2001, et qu'ainsi, une augmentation du salaire minimum devrait être considérable pour avoir un impact significatif sur la réduction du nombre de travailleurs à faible revenu au Canada.

Par ailleurs, il était beaucoup moins probable que les travailleurs à faible revenu aient accès à un filet de protection dans le cadre de leur emploi (voir tableaux 1 et 2). En effet, en 2001, les travailleurs à faible revenu étaient environ trois fois moins susceptibles que les autres travailleurs d'avoir accès à divers bénéfices reliés à leur emploi, tels être membre d'un syndicat, être couverts par une assurance invalidité, avoir accès (ainsi que les membres de leur famille) à un régime de soins dentaires, etc.

Les travailleurs à faible revenu étaient également beaucoup plus sujets à être des travailleurs autonomes ou à avoir un horaire de travail atypique. Pas moins de 41 % des 653 000 travailleurs à faible revenu observés en 2001 ont déclaré avoir effectué au moins un épisode de travail autonome durant l'année alors que seulement 13 % des travailleurs qui n'avaient pas un faible revenu cette année-là ont déclaré avoir été travailleurs autonomes. Enfin, parmi ceux ayant occupé un emploi salarié durant l'année, près de 40 % n'avaient pas un horaire de travail régulier de jour alors que cette proportion était significativement plus faible chez les autres travailleurs (25 %).

La plus grande précarité des conditions de travail des travailleurs à faible revenu nous porte à nous interroger sur la capacité et l'efficacité des programmes actuels à leur venir en aide. Par exemple, étant donné la plus forte prévalence de travailleurs autonomes et d'emplois à horaire atypique chez les travailleurs à faible revenu, ces derniers ont moins accès aux programmes de soutien du revenu, tel l'assurance-emploi, que les autres travailleurs. Et, pour beaucoup d'entre eux, les services de garde subventionnés sous leur forme actuelle (9 h – 17 h) ne leur conviennent pas.

TABLEAU 1

Proportion de travailleurs ayant accès à des bénéfices liés à l'emploi, selon le statut de faible revenu des travailleurs en 2001

	Travailleurs à faible revenu en 2001 (%)	Travailleurs qui n'ont pas un faible revenu en 2001 (%)
% ayant accès à une assurance-vie ou invalidité	17,9	61,5
% faisant partie d'un syndicat	10,8	30,3
% dont l'employeur offre un plan de pension	15,1	48,7

Principaux déterminants du faible revenu chez les travailleurs

Outre le salaire, qu'est-ce qui fait que certains travailleurs sont plus vulnérables à la pauvreté financière que d'autres? Les travailleurs à faible revenu constituent un groupe hétérogène. Cependant, certaines caractéristiques (personnelles, familiales ou relatives à l'emploi) sont particulièrement associées au faible revenu chez les travailleurs, ce qui permet de cibler les facteurs qui augmentent le risque de faible revenu chez les travailleurs.

Plus que toute autre, la situation familiale du travailleur joue un rôle primordial afin d'expliquer la probabilité qu'il connaisse un épisode de faible revenu. En effet, les travailleurs qui sont le seul gagne-pain de la famille sont beaucoup plus sujets à avoir un faible revenu familial que les autres travailleurs. C'est donc chez les personne seules, les parents seuls ainsi que chez les travailleurs faisant partie d'un couple dans lequel le conjoint ne travaille pas que l'on retrouve la probabilité de faible revenu la plus élevée parmi l'ensemble des travailleurs. De surcroît, plus les travailleurs ont d'enfants à leur charge, plus la probabilité qu'ils aient un faible revenu familial augmente et ce, qu'ils

TABLEAU 2

Proportion de personnes faisant partie d'une famille ayant accès à des bénéfices liés à l'emploi*, selon le statut de faible revenu de la famille en 2001

	Personnes vivant dans une familles à faible revenue comptant au moins un travailleur en 2001 (%)	Personnes vivant dans une famille comptant au moins un travailleur mais n'ayant pas un faible revenu en 2001 (%)
% ayant accès à un régime de soins dentaires	25,6	74,6
% ayant accès à un régime d'assurance-maladie ou de soins médicaux	26,6	74,6

Note :

* On pose ici l'hypothèse que le plan dentaire et le régime d'assurance-maladie liés à l'emploi couvrent tous les membres de la famille du travailleur ayant accès à ces bénéfices.

soient seuls gagne-pain dans la famille ou non. À preuve, tel que l'on peut le constater au graphique 2, la probabilité qu'un travailleur ait un faible revenu n'est que de 2 % s'il fait partie d'une famille sans enfant où les deux conjoints travaillent. Cette probabilité s'élève à 26 % lorsque le travailleur est le seul gagne-pain du couple et a plus de deux enfants à charge.

D'autres caractéristiques (énumérées au tableau 3) font aussi en sorte d'augmenter de manière significative la probabilité qu'un travailleur connaisse une situation de faible revenu. Celles-ci sont, entre autres, le fait d'être travailleur autonome, d'être un immigrant récent ou un Autochtone vivant hors réserve, de ne pas travailler à temps plein toute l'année, d'être jeune, etc.

Il est intéressant de noter que même chez les personnes qui travaillent un grand nombre d'heures (910 heures ou plus durant l'année), celles faisant partie de certains groupes à risque[7] ont une probabilité d'avoir un faible revenu familial plus élevée que les personnes ne faisant pas partie de ces groupes.

TABLEAU 3

Les caractéristiques, autres que familiales, qui augmentent la probabilité prédite de faible revenu chez les travailleurs en 2001

	Différence de probabilité prédite de faible revenu avec la catégorie pour laquelle cette probabilité est la plus faible* %
Être travailleur autonome	8,3
Être un immigrant récent ou un Autochtone hors réserve	4,7
Ne pas travailler à temps plein toute l'année	4,5
Travailler pour une petite entreprise (< 20 employés)	3,8
Être jeune (18-24)	3,6
Habiter une région où le taux de pauvreté est supérieur à la moyenne	3,5
Avoir moins d'un diplôme d'études secondaires	3,3
Travailler dans la vente ou les services	3,1
Avoir des limitations au travail	2,7
Avoir peu d'expérience sur le marché du travail (< 3ans)	1,8

Note :

* Par d'exemple, le fait qu'un travailleur ait eu au moins un épisode de travail autonome durant l'année augmente de 8,3 points de pourcentage la probabilité qu'il ait un faible revenu familial cette même année par rapport à un travailleur n'ayant jamais été travailleur autonome.

La dynamique du faible revenu chez les travailleurs entre 1996 et 2001

Observer la dynamique du faible revenu chez les travailleurs sur plusieurs années consécutives est utile afin d'évaluer, entre autres, si la situation de faible revenu dans laquelle ils se trouvent est temporaire ou non ou de déterminer quelles sont les circonstances qui permettent aux travailleurs à faible revenu de sortir d'une situation de faible revenu.

Proportion d'individus qui connait la situation de travailleurs à faible revenu

Si une petite proportion d'individus étaient considérés travailleurs à faible revenu en 2001 (4 %), une proportion beaucoup plus importante de Canadiens/Canadiennes a connu au moins un épisode de travail à faible revenu entre 1996-2001. En fait, parmi toutes les personnes âgées de 18 à 59 ans en 1996 qui n'étudiaient pas à temps plein, 1 sur 10 a été travailleur à faible revenu durant au moins une année entre 1996 et 2001.

Trajectoire sur le marché du travail des travailleurs à faible revenu

À priori, on pourrait penser que les travailleurs à faible revenu sont des individus dont l'effort de travail n'est pas très élevé et qu'ils ont tendance à alterner entre emploi, chômage et inactivité à leur gré ou parce qu'ils y sont contraints. Mais qu'en est-il réellement? En fait, on observe au tableau 4 que très peu des travailleurs à faible revenu identifiés en 1996 ont quitté le marché du travail dans les années subséquentes. Seulement 15 % des travailleurs à faible revenu de 1996 ont connu au moins une année sans aucune heure de travail durant la période 1997-2001, alors que cette proportion n'est que légèrement plus faible chez les autres travailleurs (11 %). Cependant, tout en demeurant sur le marché du travail, les travailleurs à faible revenu de 1996 ont été beaucoup plus enclins à basculer sous la barre des 910 heures de travail au moins une fois pendant les cinq années suivantes que les autres travailleurs (46 % vs 29 %).

Situation de faible revenu de long terme des travailleurs à faible revenu

Les travailleurs à faible revenu sortent peu du marché du travail mais réussissent-ils à sortir du faible revenu? Comme on pouvait s'y attendre, le travail est un facteur favorable à la sortie du faible revenu (voir tableau 5). En effet, malgré que 40 % des travailleurs à faible revenu aient connu la pauvreté persistante entre 1996 et 2001, ils y ont échappé plus souvent que les

TABLEAU 4

Trajectoire sur le marché du travail (1997-2001) des travailleurs de 1996, selon leur statut de pauvreté cette même année

	Travailleurs à faible revenu en 1996		Travailleurs qui n'ont pas un faible revenu en 1996	
	#	%	#	%
Tous	513 700	100,0	8 895 200	100,0
Ont travaillé au moins 910 heures toutes les années	199 400	38,8	5 265 100	59,2
Ont toujours travaillé mais ont connu au moins une année de < 910 heures de travail	237 800	46,3	2 614 600	29,4
Ont connu au moins une année sans aucune heure de travail	76 600	14,7	1 015 500	11,4

TABLEAU 5

Statistiques descriptives sur le faible revenu de long-terme (1997-2001) selon l'effort de travail des personnes à faible revenu (FR) en 1996

	TFR en 1996 (910+ heures)	A travaillé 1500+ heures en 1996	A travaillé de 1 à 909 heures en 1996	N'a pas travaillé du tout en 1996
Nb. de personnes faisant partie du groupe	513 700	358 200	227 600	708 500
% qui sont sortis du FR au moins une fois avant 2002	85,3 %	84,5 %	85,4 %	57,1 %
% qui sont demeurés à FR 1 seule année	26,1 %	25,7 %	29,4 %	7,9 %
% qui sont demeurés à FR 2 ou 3 années	38,3 %	37,7 %	34,1 %	20,6 %
% qui sont demeurés à FR 4 années ou plus	35,6 %	36,5 %	36,5 %	71,5 %
Nb. moyen d'années passées dans la situation de FR	2,99 ans	3,03 ans	2,98 ans	4,44 ans
Proportion ayant vécu de la pauvreté persistante*	39,3 %	40,3 %	38,4 %	73,6 %

Note :

* On dit qu'un individu a vécu de la pauvreté persistante si le cumul de ses revenus familiaux disponibles de 1996 à 2001 est inférieur au cumul des SFR-après impôt de Statistique Canada pour cette même période.

personnes à faible revenu qui ne travaillaient pas en 1996 (61 % vs 26 %). De plus, entre 1997 et 2001, 85 % des travailleurs à faible revenu identifiés en 1996 sont sortis de la pauvreté au moins temporairement.

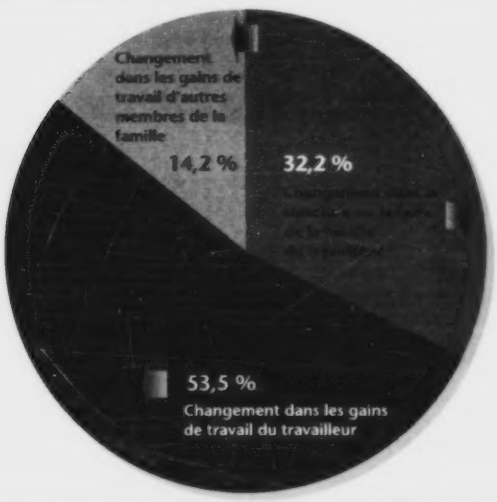
Il est intéressant de noter qu'entre 1996 et 2001, les taux de pauvreté persistante ainsi que les taux de sortie du faible revenu chez les travailleurs étaient fort similaires, qu'ils aient peu travaillé (entre 1 et 909 heures) ou beaucoup travaillé (910 et plus) en 1996. Ainsi, il semble qu'à long terme, le nombre d'heures de travail importe peu pour prédire la chance qu'a un individu de se sortir du faible revenu. Ce qui importe davantage c'est le fait d'avoir ou non un lien avec le marché du travail.

Tout de même, ce ne sont pas tous les travailleurs qui réussissent à sortir du faible revenu à court terme. En effet, sur la période 1996-2001, les travailleurs à faible revenu identifiés au début de la période ont passé en moyenne trois ans sous le seuil de faible revenu, et près de 40 % d'entre eux y ont passé quatre ans ou plus. De plus, parmi ceux qui sont sorti du faible revenu rapidement (en 1997), plus du tiers (36 %) sont retombés dans une situation de faible revenu à court terme (entre 1998 et 2001). Bref, même si les travailleurs à faible revenu demeurent généralement moins longtemps dans une situation de faible revenu que les autres personnes à faible revenu, pour la majorité d'entre eux, la situation de vulnérabilité financière dans laquelle ils se trouvent est plus que temporaire.

De surcroît, près de la moitié des travailleurs à faible revenu qui ont réussi à sortir de la pauvreté l'ont fait grâce à leur environnement familial et non à leur progression sur le marché du travail (voir figure 3). En effet, alors que pour 54 % des travailleurs à faible revenu de 1996 ayant réussi à sortir du faible revenu avant 2002, la sortie était majoritairement due à une hausse de leurs propres gains, pour 46 % d'entre eux, la sortie était plutôt attribuable à

FIGURE 3

Principales raisons liées à la première sortie de la pauvreté entre 1997 et 2001 des travailleurs à faible revenu identifiés en 1996



un changement dans la structure de leur famille (14 %) ou à une hausse des revenus d'autres membres de leur famille (32 %).

Enfin, même après être sortis du faible revenu, les « ex-travailleurs à faible revenu » avaient un revenu familial bien inférieur au reste de la population. Alors que sur la période 1996-2001, le revenu familial disponible moyen de l'ensemble des personnes qui n'avaient pas un faible revenu en 1996 se situait à 57 000 $, il était près de 40 % moins élevé chez les travailleurs à faible revenu qui sont sortis de la pauvreté (34 600$)[8].

Utilisation de l'assistance sociale et de l'assurance-emploi par les travailleurs à faible revenu

Il est facile de s'imaginer que la frontière entre le statut de travailleur à faible revenu, d'assisté social ou de chômeur peut être parfois ténue. En effet, plus le travail est précaire, moins il procure d'avantages par rapport à l'inactivité et donc, plus il est probable que le travailleur quitte son emploi ou le perde. Il est donc intéressant de vérifier la dynamique existant entre le statut de travailleur, d'assisté social ou de bénéficiaire d'assurance-emploi parmi les individus qu'on identifie à un moment donné comme travailleurs à faible revenu.

En fait, on observe que les travailleurs à faible revenu ont davantage tendance à avoir recours à l'assistance sociale que les autres travailleurs. À preuve, en 1996 comme en 2001, les travailleurs à faible revenu étaient beaucoup plus susceptibles que les autres travailleurs d'avoir eu recours à des prestations d'assistance sociale durant l'année (13,5 % vs 1,5 % en 1996 et 9,6 % vs 1,2 % en 2001). Par ailleurs, alors que seulement 6 % des travailleurs qui n'avaient pas un faible revenu en 2001 avaient eu recours à l'assistance sociale dans les années antérieures, chez les travailleurs à faible revenu cette proportion s'élevait à 30 % et pour la plupart d'entre eux les prestations d'assistance sociale représentaient la grande majorité (80 % ou plus) de leur revenu familial. Les travailleurs à faible revenu identifiés en 1996 étaient également plus sujets à toucher des prestations d'assistance sociale dans les cinq années suivantes que les autres travailleurs (18 % vs 3 %) quoique dans ce cas, très peu d'entre eux ont compté sur l'assistance sociale comme principale source de revenu.

Les travailleurs à faible revenu n'étaient cependant pas de plus grands utilisateurs de l'assurance-emploi que les autres travailleurs. En effet, alors que 12 % des travailleurs à faible revenu en 2001 ont eu recours à des prestations d'assurance-emploi cette année-là, chez les autres travailleurs cette proportion était de 13 %.

Conclusion

Malgré les efforts visant à combattre le faible revenu et l'exclusion sociale, beaucoup de Canadiens/Canadiennes ont toujours de la difficulté à intégrer le marché du travail. Depuis plusieurs années, la politique sociale mise beaucoup sur l'emploi dans sa lutte contre le faible revenu. Or, si l'emploi constitue un moyen efficace pour échapper au faible revenu, il n'est pas non plus une panacée. Il existe au Canada, comme dans d'autres pays, un certain nombre de personnes qui accèdent au marché du travail et qui font même un effort de travail considérable mais qui arrivent difficilement à joindre les deux bouts; ce sont les travailleurs à faible revenu.

Très peu de recherches se sont attardées à décrire et à comprendre la situation des travailleurs à faible revenu au Canada. La présente étude vise donc à faire la lumière sur certaines facettes de cet enjeu encore méconnu. Les points saillants de l'étude sont les suivants :

- En 2001, environ 50 % des Canadiens/Canadiennes à faible revenu comptaient au moins un travailleur dans leur famille.
- Entre 1996 et 2001, la situation de travailleur à faible revenu a touché une personne en état de travailler sur dix.
- Les travailleurs à faible revenu démontrent un effort de travail

important. Cependant leurs conditions de travail sont beaucoup plus précaires que celle des travailleurs n'ayant pas un faible revenu familial.

- La situation familiale compte pour beaucoup dans l'explication du faible revenu chez les travailleurs. Au Canada, les familles comptant un seul travailleur sont particulièrement à risque de pauvreté financière et ce risque augmente avec le nombre d'enfants dans la famille.
- Si le travail favorise la sortie de la pauvreté, pour la plupart des travailleurs à faible revenu, la situation dans la quelle ils se trouvent est plus que temporaire.

La présente étude nous a permis d'avoir une meilleure compréhension du phénomène des travailleurs à faible revenu au Canada et de faire la distinction avec celui des travailleurs à faibles gains. Il serait maintenant important de réfléchir aux types de politiques et de programmes qui pourraient être développées afin de favoriser davantage l'autosuffisance des travailleurs à faible revenu.

Notes

1 Le présent article résume les principaux résultats d'une vaste recherche en cours sur les travailleurs à faible revenu au Canada. Les résultats de cette plus vaste recherche n'ont pas encore été publiés. Toutefois, il est possible d'obtenir une ébauche d'un premier article intitulé "A Profile of the Working Poor in Canada" à l'adresse suivante : <http://cerf.mcmaster.ca/conferences/June2004/fortin.pdf>.

2 Karabegovic, Amela (May 2003).

3 Tel que défini par *Réseau canadien de recherche en politiques publiques* un travailleur à faibles gains est un individu qui travaille à temps plein toute l'année mais dont les revenus de travail sont inférieurs à 20 000 $.

4 Tous les résultats statistiques inclus dans cet article sont tirés des calculs des auteures à partir des fichiers principaux de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, 2001.

5 Pour l'objet de la présente étude empirique, les auteures ont choisi de définir les travailleurs à faible revenu comme suit :

> Analyses transversales : Les individus âgés de 18 à 64 ans, qui ne sont pas des étudiants à temps plein, qui ont travaillé contre rémunération un minimum de 910 heures et qui, avec leur revenu familial disponible, ne sont pas en mesure de se procurer les biens et services inclus dans le panier de consommation de la Mesure basée sur un panier de consommation (MPC) durant l'année de référence.
>
> Analyses longitudinales : Les individus âgés de 18 à 64 ans, qui ne sont pas des étudiants à temps plein, qui ont travaillé contre rémunération un minimum de 910 heures et dont le revenu familial disponible ne surpasse pas le Seuil de faible revenu après impôt de Statistique Canada (SFR-ai) durant l'année de référence.

Pour les besoins de l'analyse longitudinale, les auteures ont dû changer de mesure de faible revenu pour identifier les travailleurs à faible revenu puisque les seuils de la MPC ne sont disponibles qu'à partir de 2000. Toutefois, elles ont effectués des tests pour vérifier la robustesse des résultats obtenus pour l'année 2001 et ont trouvé que, quoique le nombre de travailleurs à faible revenu est plus élevé lorsque la MPC est utilisée, le profil des travailleurs à faible revenu est très similaire que l'on utilise la MPC ou les SFR-ai.

6 Dans cet article, les « autres travailleurs » font référence aux individus de 18-64 ans qui ne sont pas des étudiants à temps plein et qui ont effectué *au moins 910 heures de travail rémunéré* durant l'année mais qui *n'ont pas un faible revenu familial*.

7 Des recherches ont permis d'identifier un certain nombre de groupes particulièrement à risque de connaître de longues périodes de faible revenu, d'exclusion du marché du travail ou de marginalisation sociale au Canada. Ces groupes sont les parents seuls, les Canadiens d'origine autochtone, les personnes ayant immigré au Canada dans les dix années précédent l'année d'observation, les personnes souffrant depuis longtemps d'une maladie ou d'une condition physique ou mentale limitant leurs aptitudes au travail et les personnes de 45 à 64 ans vivant seules.

8 Le rapport des revenus disponibles moyens ((57,000/34,600)=1.6) demeure environ le même lorsqu'il est ajusté pour tenir compte de la taille de la famille ((33,000/20,000)=1.65).

LE COIN DU LIVRE

La force vitale de la collectivité

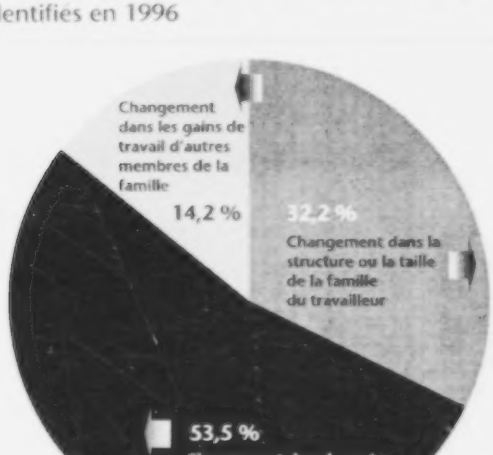
Les organismes à but non lucratif et bénévoles (ENOB) exercent une forte présence économique et font appel à la participation de millions de Canadiens, qui s'y impliquent en tant que membres, en donnant temps et argent. Facette importante de la vie au Canada, ils sont le vecteur des efforts déployés par des millions de Canadiens pour répondre aux besoins de la communauté. Œuvrant dans des secteurs très divers, ces organismes s'emploient souvent à assurer la prestation d'avantages publics. Qu'ils fonctionnent, comme bon nombre d'entre eux, avec un budget restreint et le seul travail des bénévoles, ou qu'ils bénéficient de ressources financières et humaines importantes pour mener à bien leur mission, ils ont tous en commun la volonté de servir le public ou leurs membres et une forme institutionnelle qui les empêche de réaliser des profits pour le compte de leurs propriétaires ou de leurs administrateurs.

L'enquête nationale sur les organismes à but non lucratif et bénévoles (ENOB) dresse pour la première fois un portrait de ces organismes au Canada et révèle la diversité de ces associations, qui touchent les Canadiens dans pratiquement toutes les facettes de leur vie.

Pour plus d'information, veuillez consulter le rapport de Statistique Canada intitulé *Force vitale de la collectivité : faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*. Ce rapport est disponible gratuitement en version électronique téléchargeable sur le site de Statistique Canada www.statcan.ca, numéro de catalogue : 61-533-WPE.

FIGURE 3

Principales raisons liées à la première sortie de la pauvreté entre 1997 et 2001 des travailleurs à faible revenu identifiés en 1996



un changement dans la structure de leur famille (14 %) ou à une hausse des revenus d'autres membres de leur famille (32 %).

Enfin, même après être sortis du faible revenu, les « ex-travailleurs à faible revenu » avaient un revenu familial bien inférieur au reste de la population. Alors que sur la période 1996-2001, le revenu familial disponible moyen de l'ensemble des personnes qui n'avaient pas un faible revenu en 1996 se situait à 57 000 $, il était près de 40 % moins élevé chez les travailleurs à faible revenu qui sont sortis de la pauvreté (34 600 $).

Utilisation de l'assistance sociale et de l'assurance-emploi par les travailleurs à faible revenu

Il est facile de s'imaginer que la frontière entre le statut de travailleur à faible revenu, d'assisté social ou de chômeur peut être parfois ténue. En effet, plus le travail est précaire, moins il procure d'avantages par rapport à l'inactivité et donc, plus il est probable que le travailleur quitte son emploi ou le perde. Il est donc intéressant de vérifier la dynamique existant entre le statut de travailleur, d'assisté social ou de bénéficiaire d'assurance-emploi parmi les individus qu'on identifie à un moment donné comme travailleurs à faible revenu.

En fait, on observe que les travailleurs à faible revenu ont davantage tendance à avoir recours à l'assistance sociale que les autres travailleurs. À preuve, en 1996 comme en 2001, les travailleurs à faible revenu étaient beaucoup plus susceptibles que les autres travailleurs d'avoir eu recours à des prestations d'assistance sociale durant l'année (13,5 % vs 1,5 % en 1996 et 9,6 % vs 1,2 % en 2001). Par ailleurs, alors que seulement 6 % des travailleurs qui n'avaient pas un faible revenu en 2001 avaient eu recours à l'assistance sociale dans les années antérieures, chez les travailleurs à faible revenu cette proportion s'élevait à 30 % et pour la plupart d'entre eux les prestations d'assistance sociale représentaient la grande majorité (80 % ou plus) de leur revenu familial. Les travailleurs à faible revenu identifiés en 1996 étaient également plus sujets à toucher des prestations d'assistance sociale dans les cinq années suivantes que les autres travailleurs (18 % vs 3 %) quoique dans ce cas, très peu d'entre eux ont compté sur l'assistance sociale comme principale source de revenu.

Les travailleurs à faible revenu n'étaient cependant pas de plus grands utilisateurs de l'assurance-emploi que les autres travailleurs. En effet, alors que 12 % des travailleurs à faible revenu en 2001 ont eu recours à des prestations d'assurance-emploi cette année-là, chez les autres travailleurs cette proportion était de 13 %.

Conclusion

Malgré les efforts visant à combattre le faible revenu et l'exclusion sociale, beaucoup de Canadiens/Canadiennes ont toujours de la difficulté à intégrer le marché du travail. Depuis plusieurs années, la politique sociale mise beaucoup sur l'emploi dans sa lutte contre le faible revenu. Or, si l'emploi constitue un moyen efficace pour échapper au faible revenu, il n'est pas non plus une panacée. Il existe au Canada, comme dans d'autres pays, un certain nombre de personnes qui accèdent au marché du travail et qui font même un effort de travail considérable mais qui arrivent difficilement à joindre les deux bouts; ce sont les travailleurs à faible revenu.

Très peu de recherches se sont attardées à décrire et à comprendre la situation des travailleurs à faible revenu au Canada. La présente étude vise donc à faire la lumière sur certaines facettes de cet enjeu encore méconnu. Les points saillants de l'étude sont les suivants :

- En 2001, environ 50 % des Canadiens/Canadiennes à faible revenu comptaient au moins un travailleur dans leur famille.
- Entre 1996 et 2001, la situation de travailleur à faible revenu a touché une personne en état de travailler sur dix.
- Les travailleurs à faible revenu démontrent un effort de travail

important. Cependant leurs conditions de travail sont beaucoup plus précaires que celle des travailleurs n'ayant pas un faible revenu familial.

- La situation familiale compte pour beaucoup dans l'explication du faible revenu chez les travailleurs. Au Canada, les familles comptant un seul travailleur sont particulièrement à risque de pauvreté financière et ce risque augmente avec le nombre d'enfants dans la famille.
- Si le travail favorise la sortie de la pauvreté, pour la plupart des travailleurs à faible revenu, la situation dans la quelle ils se trouvent est plus que temporaire.

La présente étude nous a permis d'avoir une meilleure compréhension du phénomène des travailleurs à faible revenu au Canada et de faire la distinction avec celui des travailleurs à faibles gains. Il serait maintenant important de réfléchir aux types de politiques et de programmes qui pourraient être développées afin de favoriser davantage l'autosuffisance des travailleurs à faible revenu.

Notes

1. Le présent article résume les principaux résultats d'une vaste recherche en cours sur les travailleurs à faible revenu au Canada. Les résultats de cette plus vaste recherche n'ont pas encore été publiés. Toutefois, il est possible d'obtenir une ébauche d'un premier article intitulé "A Profile of the Working Poor in Canada" à l'adresse suivante : <http://cerf.mcmaster.ca/conferences/june2004/tortin.pdf>.
2. Katafagiotis, Ameta (May 2003).
3. Tel que défini par *Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques* un travailleur à faibles gains est un individu qui travaille à temps plein toute l'année mais dont les revenus de travail sont inférieurs à 20 000 $.
4. Tous les résultats statistiques inclus dans cet article sont tirés des calculs des auteures à partir des fichiers principaux de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, 2001.
5. Pour l'objet de la présente étude empirique, les auteures ont choisi de définir les travailleurs à faible revenu comme suit :

   Analyses transversales : Les individus âgés de 18 à 64 ans, qui ne sont pas des étudiants à temps plein, qui ont travaillé contre rémunération un minimum de 910 heures et qui, avec leur revenu familial disponible, ne sont pas en mesure de se procurer les biens et services inclus dans le panier de consommation de la Mesure basée sur un panier de consommation (MPC) durant l'année de référence.

   Analyses longitudinales : Les individus âgés de 18 à 64 ans, qui ne sont pas des étudiants à temps plein, qui ont travaillé contre rémunération un minimum de 910 heures et dont le revenu familial disponible ne surpasse pas le Seuil de faible revenu après impôt de Statistique Canada (SFR-ai) durant l'année de référence.

   Pour les besoins de l'analyse longitudinale, les auteures ont dû changer de mesure de faible revenu pour identifier les travailleurs à faible revenu, puisque les seuils de la MPC ne sont disponibles qu'à partir de 2000. Toutefois, elles ont effectués des tests pour vérifier la robustesse des résultats obtenus pour l'année 2001 et ont trouvé que, quoique le nombre de travailleurs à faible revenu est plus élevé lorsque la MPC est utilisée, le profil des travailleurs à faible revenu est très similaire que l'on utilise la MPC ou les SFR-ai.
6. Dans cet article, les « autres travailleurs » font référence aux individus de 18-64 ans qui ne sont pas des étudiants à temps plein et qui ont effectué *au moins 910 heures de travail rémunéré* durant l'année mais qui *n'ont pas un faible revenu familial*.
7. Des recherches ont permis d'identifier un certain nombre de groupes particulièrement à risque de connaître de longues périodes de faible revenu, d'exclusion du marché du travail ou de marginalisation sociale au Canada. Ces groupes sont les parents seuls, les Canadiens d'origine autochtone, les personnes ayant immigré au Canada dans les dix années précédent l'année d'observation, les personnes souffrant depuis longtemps d'une maladie ou d'une condition physique ou mentale limitant leurs aptitudes au travail et les personnes de 45 à 64 ans vivant seules.
8. Le rapport des revenus disponibles moyens (57 000 $: 34 000 $) de 1,6 demeure environ le même lorsqu'il est ajusté pour tenir compte de la taille de la famille (33 000 $: 20 000 $ = 1,65).

La force vitale de la collectivité

Les organismes à but non lucratif et bénévoles (ENOB) exercent une forte présence économique et font appel à la participation de millions de Canadiens, qui s'y impliquent en tant que membres, en donnant temps et argent. Facette importante de la vie au Canada, ils sont le vecteur des efforts déployés par des millions de Canadiens pour répondre aux besoins de la communauté. Œuvrant dans des secteurs très divers, ces organismes s'emploient souvent à assurer la prestation d'avantages publics. Qu'ils fonctionnent, comme bon nombre d'entre eux, avec un budget restreint et le seul travail des bénévoles, ou qu'ils bénéficient de ressources financières et humaines importantes pour mener à bien leur mission, ils ont tous en commun la volonté de servir le public ou leurs membres et une forme institutionnelle qui les empêche de réaliser des profits pour le compte de leurs propriétaires ou de leurs administrateurs.

L'enquête nationale sur les organismes à but non lucratif et bénévoles (ENOB) dresse pour la première fois un portrait de ces organismes au Canada et révèle la diversité de ces associations, qui touchent les Canadiens dans pratiquement toutes les facettes de leur vie.

Pour plus d'information, veuillez consulter le rapport de Statistique Canada intitulé *Force vitale de la collectivité : faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*. Ce rapport est disponible gratuitement en version électronique téléchargeable sur le site de Statistique Canada www.statcan.ca, numéro de catalogue : 61-533-WPE.

Sources et composition des revenus des immigrants âgés

Colleen Dempsey
Citoyenneté et immigration Canada

Introduction

Le présent exposé examine la situation des revenus des immigrants âgés au Canada. Les résultats exposés ici proviennent d'une étude plus vaste actuellement menée par le service de recherche et statistiques stratégiques de Citoyenneté et Immigration Canada. Cette étude intégrale examine les données démographiques, les expériences sur le marché du travail et les revenus des immigrants âgés au Canada. Elle fait la distinction entre les immigrants qui sont arrivés au Canada à un âge déjà avancé et ceux qui parviennent à un âge avancé après avoir passé un certain temps au Canada. Les résultats présentés ci-après se concentrent sur les différences qui existent entre les sources et la composition des revenus de trois groupes d'immigrants âgés : ceux qui sont arrivés au Canada entre 40 et 49 ans, entre 50 et 59 ans, et entre 60 ans ou plus[1]. Les résultats sont présentés pour chacun des groupes d'aînés ainsi que pour la catégorie d'immigration la plus importante dans chaque groupe.

Données et définitions

La présente analyse étudie deux grands types généraux de revenus. Le premier, défini comme le revenu du marché, représente le revenu accessible à la population active. Le revenu du marché comprend les revenus provenant d'un emploi salarié, d'un emploi autonome, des investissements, de l'assurance-emploi et de l'aide sociale. Le deuxième type de revenu, défini comme le revenu de retraite, représente le revenu accessible exclusivement aux personnes âgées. Il comprend les revenus provenant des Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ)[2], de la sécurité vieillesse (SV), du supplément de revenu garanti (SRG) et de l'Allocation, du régime enregistré d'épargne retraite (REÉR) et des plans d'épargne retraite privés. Il conviendra de décrire quelques-unes des sources de revenus accessibles à la retraite, car certaines conditions s'appliquent qui peuvent déterminer si des immigrants y ont droit ou non.

Sources de revenu

Étant donné qu'il est peu pratique de présenter les résultats pour chaque catégorie d'immigrants dans chacun des trois groupes d'aînés, le présent exposé se limitera aux résultats concernant l'ensemble des groupes d'aînés et à ceux concernant les catégories d'immigrants qui représentent la plus grosse portion de chaque groupe d'aînés[3]. Le tableau 1 présente la composition des populations d'aînés examinées dans cette analyse, par catégorie d'immigrants.

La figure 1 présente les pourcentages respectifs de la population des aînés à long terme n'ayant aucun revenu, de celles jouissant du revenu du marché, d'un revenu de retraite, ou à la fois du revenu du marché et d'un revenu de retraite[4]. Bien que ce pourcentage décline au fur et à mesure que le temps passé au Canada augmente, la majorité des aînés à long terme dépend uniquement du revenu du marché jusqu'à 15 ans après son arrivée. Le déclin de la proportion dépendant uniquement du revenu du marché est proportionnel à l'augmentation simultanée de la proportion recevant soit un revenu de retraite, soit les deux types de revenu. Au cours de la période étudiée, le pourcentage de la population d'aînés à long terme dépendant du seul revenu du marché passe de 70 % à 30 %, alors que le pourcentage recevant une partie ou la totalité de son revenu d'une pension de retraite augmente de 20 % à 70 %, 20 % environ dépendant exclusivement d'un revenu de retraite à la vingtième année.

Ces résultats sont très semblables à ceux que l'on observe dans le cas d'aînés à long terme qui sont arrivés

Colleen Dempsey
est agente de recherche à
Citoyenneté et immigration Canada

au Canada en tant que requérants principaux-travailleurs qualifiés (25 % de cette population). La population de requérants principaux-travailleurs qualifiés dépendant entièrement du revenu du marché présente un déclin similaire pour la période concernée, alors que la population dépendant d'un revenu de retraite ou des deux types de revenus augmente. Toutefois, si l'on considère la période entière, la proportion de requérants principaux-travailleurs qualifiés dépendant uniquement du revenu du marché reste plus élevée de 10 % que pour la totalité des aînés à long terme. Parallèlement, la proportion de requérants principaux-travailleurs qualifiés dépendant uniquement d'un revenu de retraite est plus faible de 10 %.

Les résultats présentés pour l'ensemble de la population des aînés à long terme sont nettement différents de ceux observés pour les aînés à long terme qui sont arrivés sous la catégorie famille, en tant que parents ou grands-parents (25 % de cette population). La proportion de parents ou de grands-parents dépendant uniquement du revenu du marché accuse le même déclin sur la période de dix ans. Elle est cependant de 20 % à 25 % inférieure à celle des aînés à long terme dans leur ensemble. Parallèlement, 15 % à 20 % de la population des parents et grands-parents dépend entièrement d'un revenu de retraite. De plus, jusqu'à 15 ans après leur arrivée, les parents et grands-parents n'ayant aucune source de revenus représentent une proportion de 10 % plus élevée que la proportion de l'ensemble des aînés à long terme dans la même situation.

La figure 2 présente les pourcentages de la population des aînés à court terme n'ayant aucun revenu, dépendant du revenu du marché, d'un revenu de retraite ou encore du revenu du marché et d'un revenu de retraite. Durant les cinq premières années suivant leur arrivée, 70 % des aînés à

TABLEAU 1

Répartition des populations aînées par catégorie d'immigration

Catégorie d'immigration	Aînés à long-terme (%)	Aînés à court terme (%)	Aînés immédiats (%)
Économique – Requérant principal qualifié	24,6	9,2	3
Économique – Conjoint ou dépendant	8,9	2,2	0,4
Économique – Autre	12,2	6,2	1,2
Famille – Parent ou Grand-parent	25,3	61,7	76,6
Famille – Autre	10,9	5,5	3,4
Réfugié	16,8	6,5	3,8
Retraité	1,2	8,1	11,3
Autre	0,1	0,6	0,3
Total	100	100	100

Source : BDIM[5]

FIGURE 1

Pourcentages de la population d'aînés à long terme n'ayant aucun revenu, dépendant du revenu du marché, d'un revenu de retraite ou à la fois du revenu du marché et d'un revenu de retraite durant l'année fiscale 2000[6]

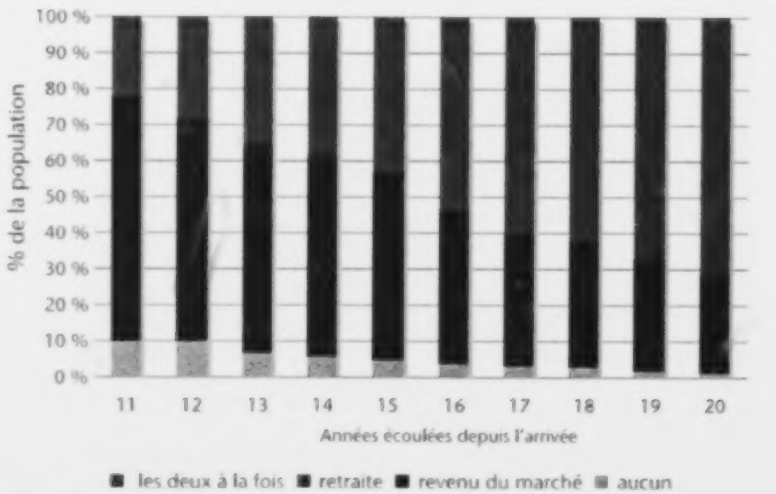


FIGURE 2

Pourcentages de la population des aînés à court terme n'ayant aucun revenu, percevant un revenu du marché, un revenu de retraite ou un revenu du marché et un revenu de retraite durant l'année fiscale 2000

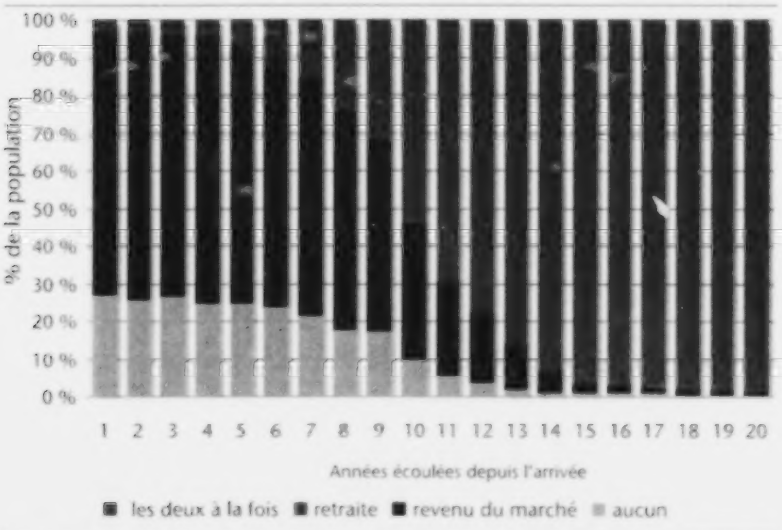
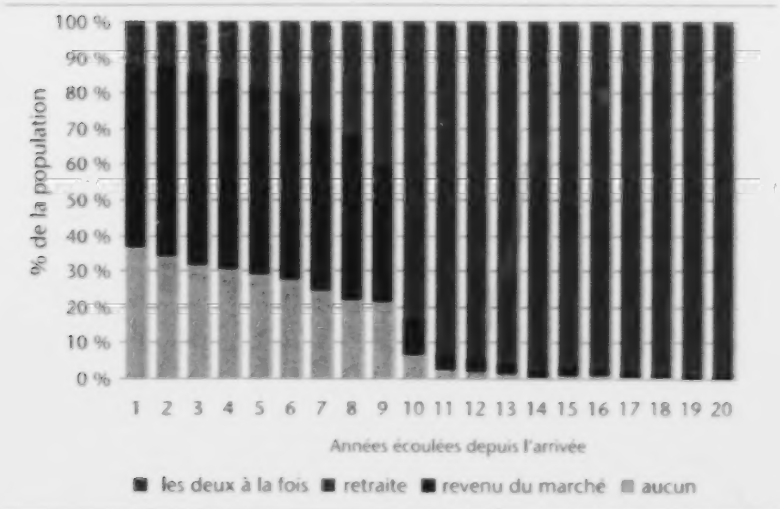


FIGURE 3

Pourcentages de la population des aînés immédiats n'ayant aucun revenu, percevant un revenu du marché, un revenu de retraite ou un revenu du marché et un revenu de retraite durant l'année fiscale 2000



court terme dépendent exclusivement du revenu du marché. Après cinq ans, ce pourcentage commence à décliner parallèlement à l'augmentation du pourcentage de ceux qui reçoivent un revenu de retraite. Dix ans après leur arrivée, 35 % seulement des aînés à court terme dépendent uniquement du revenu du marché. Dès la dixième année, 50 % d'entre eux reçoivent une partie ou la totalité de leur revenu de sources de retraite et ce pourcentage continue à augmenter. Après 14 ans, plus de 90 % de la population des aînés à court terme reçoit un revenu de retraite sous une forme ou une autre, 30 % à 40 % d'entre eux dépendent uniquement du revenu de retraite. On remarquera aussi le déclin de la proportion d'aînés à court terme n'ayant aucune source de revenu. Durant les sept premières années après leur arrivée, cette proportion est située entre 20 % et 30 %. Après 11 ans, le pourcentage tombe à moins de 10 et après 20 ans, tous les aînés à court terme reçoivent un revenu provenant d'au moins une source[7].

Ces résultats sont presque identiques à ceux des aînés qui sont arrivés sous la catégorie famille en tant que parents ou grands-parents (62 % de cette population). On notera une différence durant les dix premières années suivant l'arrivée : le pourcentage de la population des parents et grands-parents n'ayant aucune source de revenus est 5 % plus élevé. La seule autre différence que l'on observe se situe après 10-12 années, dans la population des parents et grands-parents : 10 % de moins dépendent uniquement du revenu du marché et 10 % de plus dépendent d'un revenu de retraite. Ces différences s'expliquent partiellement par la provenance des revenus de la deuxième et de la troisième des principales catégories de la population des aînés à court terme.

Les aînés à court terme qui sont arrivés en tant que requérants principaux-travailleurs qualifiés (9 % de cette population) présentent aussi des courbes équivalentes à celles de la

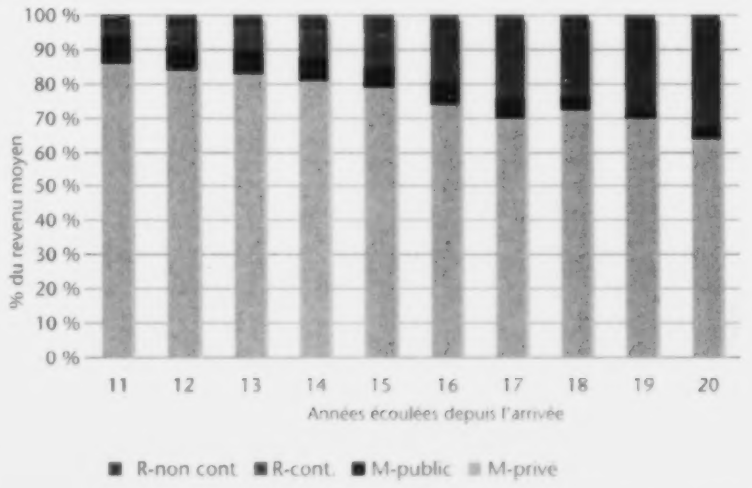
population dans son ensemble. On note toutefois quelques différences importantes. Premièrement, la proportion de population de requérants principaux-travailleurs qualifiés n'ayant aucun revenu durant les dix premières années après leur arrivée est de 10 à 20 % inférieure à celle des aînés à court terme dans son ensemble. Deuxièmement, après dix à douze années, la proportion de requérants principaux-travailleurs qualifiés possédant un revenu du marché est de 10 à 15 % plus élevée que celle des aînés à court terme dans son ensemble et la proportion ayant un revenu de retraite est de 10 % moins élevée.

Les aînés à court terme arrivés en tant qu'immigrants retraités (8 % de cette population) ont des sources de revenus très similaires à celles des requérants principaux-travailleurs qualifiés. La seule différence est qu'après dix années la proportion des immigrants retraités qui n'ont qu'un revenu de retraite est encore plus faible, avec une proportion de 20 % inférieure à celle de la population totale des aînés à court terme. Ces chiffres coïncident avec les 10 % supplémentaires d'immigrants retraités bénéficiant de deux sources de revenus.

La figure 3 présente les pourcentages de la population des aînés immédiats n'ayant aucun revenu, percevant un revenu du marché, un revenu de retraite ou encore un revenu du marché et un revenu de retraite. Durant les sept premières années après leur arrivée, environ la moitié des aînés immédiats perçoivent un revenu du marché. Cette proportion est la plus faible des trois groupes d'aînés. Après sept ans, ce pourcentage commence à diminuer parallèlement à l'augmentation du pourcentage d'aînés bénéficiant d'un revenu de retraite ou d'un revenu provenant des deux sources. À partir de la dixième année, seulement 10 % des aînés immédiats dépendent encore exclusivement d'un revenu du marché. Onze ans après leur arrivée, c'est-à-dire trois ans plus tôt que les aînés à court terme, plus de

FIGURE 4

Pourcentages des revenus moyens annuels provenant des secteurs public et privé et des retraites contributives et non contributives pour les aînés à long terme durant l'année fiscale 2000

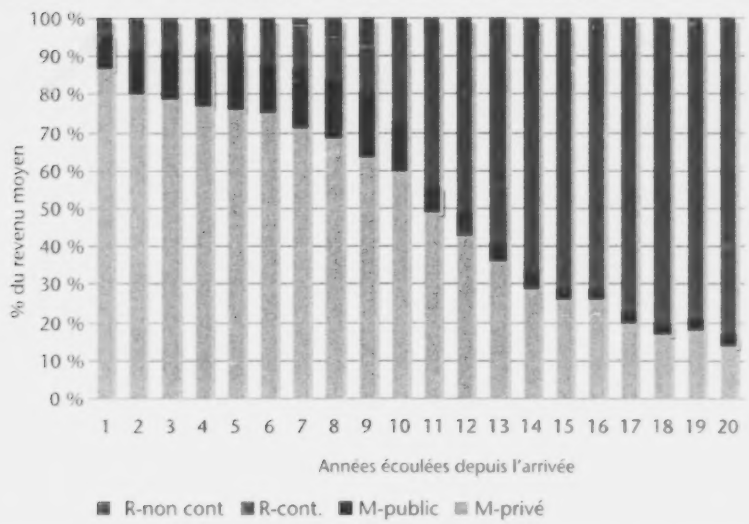


90 % des aînés immédiats perçoivent un revenu provenant en partie ou totalement d'une retraite, 30 % de cette population environ dépendant exclusivement de cette source de revenus. Tout comme pour les aînés à court terme, la proportion d'aînés immédiats n'ayant aucune source de revenus durant les dix premières années après leur arrivée diminue exponentiellement. Toutefois, durant cette période, cette proportion s'établit entre 25 % et 40 %, c'est-à-dire environ 5 à 10 % de plus que la proportion des aînés à court terme sans aucune source de revenus.

Ces résultats sont identiques à ceux observés pour la population d'aînés immédiats qui sont arrivés dans la catégorie famille en tant que parents et grands-parents, résultats peu surprenants puisque les parents et les grands-parents représentent environ trois quarts de la population des aînés immédiats. Contrairement à ce qui se passe pour les aînés à court terme, les différences des sources de revenus des aînés immédiats d'autres catégories d'immigrants ne sont pas suffisamment grandes pour modifier les résultats de l'ensemble de la population. Les aînés immédiats qui sont arrivés en tant qu'immigrants retraités représentent, par exemple, 11 % de cette population et affichent quelques différences quant à leurs revenus. Durant les dix premières années après leur arrivée, les immigrants retraités dépendant uniquement d'un revenu du marché représentent une proportion de 15 à 20 % plus élevée que celle de l'ensemble des aînés immédiats dans la même situation et la proportion n'ayant aucune source de revenus dans cette population est de 15 à 20 % plus faible. En outre, après la dixième année, la proportion d'immigrés retraités jouissant de sources de revenu des deux types est de 5 à 10 % plus élevée que celle de l'ensemble de la population des aînés immédiats et la proportion de ceux dépendant exclusivement d'un revenu de retraite est de

FIGURE 5

Pourcentages des revenus moyens annuels provenant des secteurs public et privé et des retraites contributives et non contributives pour les aînés à court terme durant l'année fiscale 2000



5 à 10 % moins élevée. En dépit de ces différences, les résultats concernant la population des aînés immédiats dans son ensemble reflète bien celle des parents et des grands-parents dans ce groupe d'aînés.

Composition du revenu

Les figures 4 à 6 illustrent la composition du revenu moyen respectif des aînés immédiats, à court terme et à long terme. La présente analyse répartit le revenu moyen en quatre éléments : le revenu du marché privé ou public et le revenu de retraite contributif ou non. Le revenu du marché privé (M-Privé) comprend les revenus d'emploi salarié, les revenus d'emploi autonome et les revenus d'investissement. Le revenu du marché public (M-Public) comprend les revenus de l'assurance-emploi ou de l'aide sociale. Le revenu de retraite contributive (R-cont.) comprend les revenus des RPC ou RRQ, des REER et des plans de retraite privés. Le revenu de retraite non contributif (R-non cont.) comprend les revenus provenant du SRG et de la SV.

La figure 4 illustre l'évolution du revenu moyen des immigrants aînés à long terme. Durant les 15 premières années après leur arrivée, 80 % ou plus des revenus moyens des aînés à long terme proviennent de sources privées. À partir de la seizième année et jusqu'à la vingtième, cette proportion descend à 15 %, alors que les proportions de revenus provenant de retraites contributives et non contributives augmentent chacune de 5 %.

Ces résultats sont similaires à ceux des requérants principaux-travailleurs qualifiés de cette population. Les seules différences sont que chez les requérants principaux travailleurs-qualifiés, la proportion de revenus provenant du marché privé est d'environ 5 à 10 % plus élevée durant la même période d'observation et que la proportion de revenus provenant d'une retraite non contributive est approximativement de 10 % inférieure.

Les parents et les grands-parents de cette population, une fois encore, affichent des résultats différents. Premièrement, la proportion de leurs revenus provenant du marché privé est nettement inférieure à celle de la totalité des aînés à long terme. Débutant à 70 %, elle décline rapidement à 46 % dans la quinzième année et 17 % dans la vingtième. Deuxièmement, la proportion de revenus provenant du marché public est d'environ 10 % plus élevée chaque année qu'elle ne l'est pour l'ensemble de la population des aînés à long terme. Enfin, la part de revenus de retraite non contributive est substantiellement plus élevée que dans le cas de la population totale des aînés à long terme. Au bout de 12 ans, elle représente 21 % du revenu moyen et augmente rapidement; après 20 ans, le revenu provenant d'une retraite non contributive représente 60 % des revenus que reçoivent les parents et grands-parents.

La figure 5 illustre l'évolution du revenu moyen des immigrants aînés à court terme. Au cours de la première année après leur arrivée, les aînés à court terme dépendent, à environ 85 %, de revenus provenant du marché privé. Toutefois, cette proportion décline régulièrement et au bout de 15 ans, elle tombe à 26 %, c'est-à-dire qu'elle est inférieure de 50 % à celle de la population des aînés à long terme. Durant la même période, les proportions de revenus provenant de retraites contributives et non contributives augmentent respectivement de 15 et 50 %. Cette tendance continue de s'affirmer au bout de 20 ans, la proportion de revenus provenant du marché privé est de 14 %, alors que les proportions provenant de retraites contributives et non contributives sont respectivement de 23 % et 60 %.

Ces résultats sont globalement similaires à ceux des parents et des grands-parents de cette population, à quelques différences près observables à partir de la dixième année. À partir de la dixième année, les parents et les grands-parents affichent une portion de revenus provenant de sources privées inférieure de 10 à 15 %, une portion de revenus provenant de retraites contributives inférieure de 5 à 10 % et une portion de revenus provenant de retraites non contributives plus élevée d'environ 15 %.

Par contre, sur la même période, les requérants principaux- travailleurs qualifiés de cette population affichent une portion de revenus provenant de sources privées de 10 à 15 % plus élevée, une portion de revenus provenant de retraites contributives de 10 à 20 % plus élevée et une portion de revenus provenant de retraites non contributives de 20 à 30 % moins élevée. Les immigrants retraités de cette population affichent des revenus évoluant de manière similaire à ceux des requérants principaux – travailleurs qualifiés. Toutefois, ils affichent une portion légèrement moins élevée de revenus provenant de sources privées compensée par une portion plus élevée de revenus provenant de retraites contributives.

La figure 6 illustre l'évolution du revenu moyen de la population des aînés immédiats. Durant la première année qui suit l'arrivée des aînés immédiats, leurs revenus proviennent à 60 % environ du marché privé, proportion inférieure de 25 % à celle des aînés à court terme. Cette portion moins élevée de revenus provenant du marché privé est compensée par une proportion de 20 % plus élevée de revenus provenant du marché public. La proportion de revenus provenant du marché privé continue à décliner chaque année et, au bout de 15 ans, elle tombe à 17 %. Durant la même période, la portion de revenus provenant de retraites non contributives augmente de 40 %. Au bout de

FIGURE 6

Pourcentages des revenus moyens annuels provenant des secteurs public et privé et des retraites contributives et non contributives pour les aînés immédiats durant l'année fiscale 2000

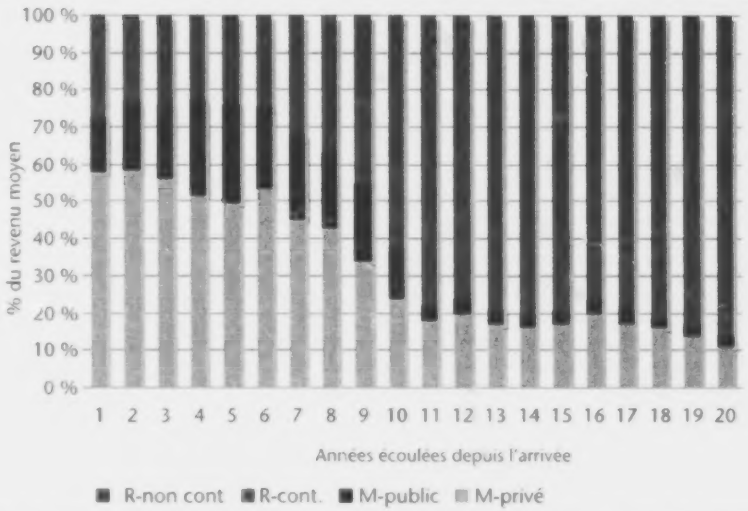
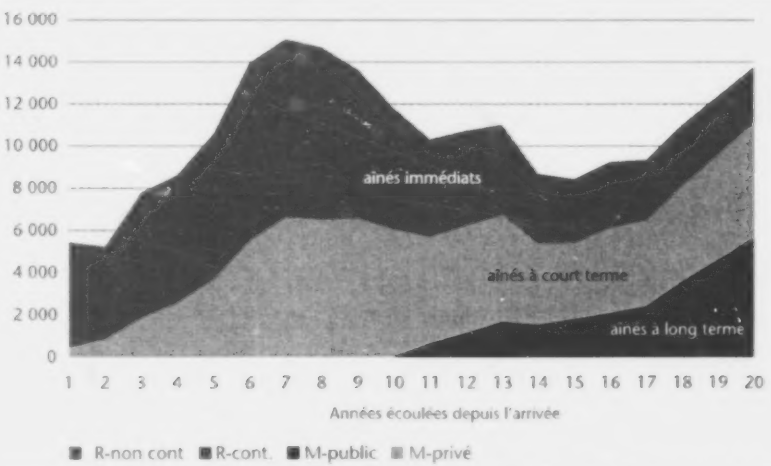


FIGURE 7

Nombre d'aînés à long terme, d'aînés à court terme, et d'aînés immédiats représentés dans la BDIM durant l'année fiscale 2000



Ces résultats sont globalement similaires à ceux des parents et des grands-parents de cette population, à quelques différences près observables à partir de la dixième année. À partir de la dixième année, les parents et les grands-parents affichent une portion de revenus provenant de sources privées inférieure de 10 à 15 %, une portion de revenus provenant de retraites contributives inférieure de 5 à 10 % et une portion de revenus provenant de retraites non contributives plus élevée d'environ 15 %.

Par contre, sur la même période, les requérants principaux- travailleurs qualifiés de cette population affichent une portion de revenus provenant de sources privées de 10 à 15 % plus élevée, une portion de revenus provenant de retraites contributives de 10 à 20 % plus élevée et une portion de revenus provenant de retraites non contributives de 20 à 30 % moins élevée. Les immigrants retraités de cette population affichent des revenus évoluant de manière similaire à ceux des requérants principaux – travailleurs qualifiés. Toutefois, ils affichent une portion légèrement moins élevée de revenus provenant de sources privées compensée par une portion plus élevée de revenus provenant de retraites contributives.

La figure 6 illustre l'évolution du revenu moyen de la population des aînés immédiats. Durant la première année qui suit l'arrivée des aînés immédiats, leurs revenus proviennent à 60 % environ du marché privé, proportion inférieure de 25 % à celle des aînés à court terme. Cette portion moins élevée de revenus provenant du marché privé est compensée par une proportion de 20 % plus élevée de revenus provenant du marché public. La proportion de revenus provenant du marché privé continue à décliner chaque année et, au bout de 15 ans, elle tombe à 17 %. Durant la même période, la portion de revenus provenant de retraites non contributives augmente de 40 %. Au bout de

FIGURE 6

Pourcentages des revenus moyens annuels provenant des secteurs public et privé et des retraites contributives et non contributives pour les aînés immédiats durant l'année fiscale 2000

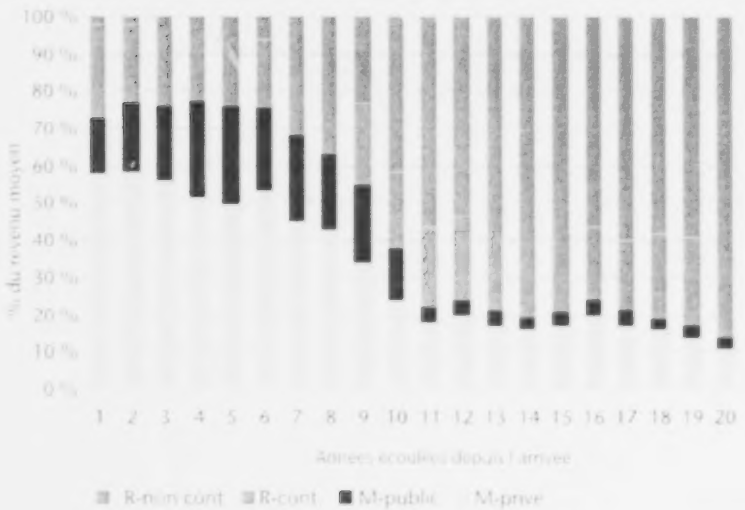
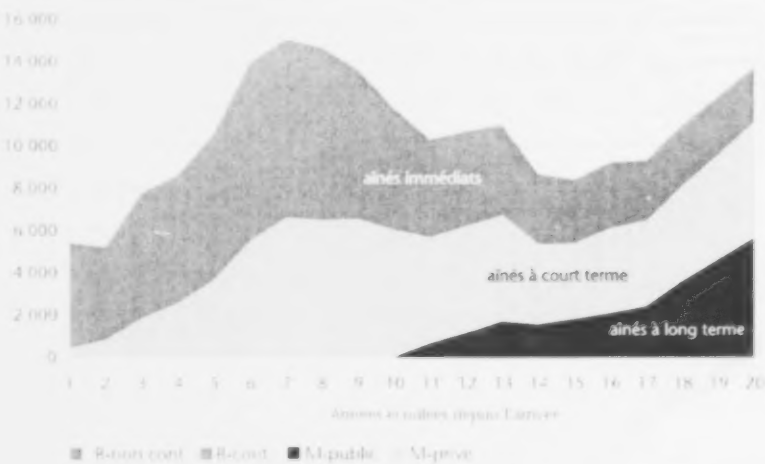


FIGURE 7

Nombre d'aînés à long terme, d'aînés à court terme, et d'aînés immédiats représentés dans la BDIM durant l'année fiscale 2000



20 ans, la portion de revenus provenant de sources privées est de 11 %, alors que les proportions de revenus provenant de retraites contributives et non contributives sont respectivement de 23 et 63 %.

Ici encore, ces résultats ressemblent fort à ceux des parents et grands-parents de cette population, quelques différences se manifestant au bout de dix années. À partir de là, les parents et les grands-parents perçoivent une proportion de revenus provenant du marché privé inférieure de 5 %, et une proportion de revenus provenant de retraites contributives inférieure de 10 % alors que leur proportion de revenus provenant de retraites non contributives est plus élevée de 10 %. En revanche, sur la même période, les immigrants retraités de cette population perçoivent une proportion de revenus provenant du marché privé de 15 à 20 % plus élevée, une proportion de revenus provenant de retraites contributives de 20 à 25 % plus élevée et une proportion de revenus provenant de retraites non contributives de 35 % inférieure.

Conclusion

Il est clair qu'il existe des différences entre les sources et la composition des revenus de ces trois groupes d'immigrants âgés. En ce qui concerne les sources de revenus, il existe une relation évidente entre la durée de résidence au Canada et la provenance des revenus. Les aînés à long terme dépendent plus largement et pour une plus longue période du revenu du marché. De ce fait, un plus petit nombre d'aînés à long terme perçoit des revenus provenant exclusivement de plans de retraite. Les aînés à court terme sont moins dépendants du revenu du marché; ils le sont toutefois plus que les aînés immédiats. Il semble exister aussi une relation entre la catégorie d'immigration et la provenance des sources de revenus. Ainsi, les requérants principaux-travailleurs qualifiés dépendent davantage des revenus du marché, alors que les revenus des parents et grands-parents ont tendance à provenir de plans de retraite.

On observe également des différences dans la composition des revenus en fonction des groupes d'aînés et des catégories d'immigration. Tout comme pour les résultats observés en ce qui concerne les sources de revenus, il semble qu'il existe une relation entre la durée de résidence au Canada et la composition des revenus. Les revenus des aînés à long terme proviennent dans une plus grande proportion du marché privé que ceux des deux autres groupes d'aînés. Ceci est particulièrement vrai pour les requérants principaux-travailleurs qualifiés au sein de ce groupe. Bien que les aînés à court terme affichent une proportion de revenus provenant du marché privé inférieure, elle reste supérieure à celle des revenus de la population des aînés immédiats. Le fait que les aînés à court terme et les aînés immédiats dépendent moins du revenu du marché s'explique en partie par la présence d'une population de parents et de grands-parents plus importante dans ces groupes. Les parents et les grands-parents de ces deux groupes perçoivent des proportions substantiellement plus grandes de leur revenu moyen provenant de plans de retraite non contributifs.

Des recherches complémentaires sont nécessaires pour confirmer les relations observées dans la présente analyse. Une étude en profondeur des caractéristiques des immigrants âgés et des situations économiques de leurs familles permettra d'obtenir une meilleure compréhension de la situation financière des immigrants âgés au Canada.

Renvois

Baker, M. et D. Benjamin, 2002. « Are Elderly Immigrants a Burden? », préparé pour la conférence, *Canadian Immigration Policy for the 21st Century*, Kingston, Ontario, octobre 2002.

Basavarajappa, K.G, 1999. Distribution, inégalités et concentration des revenus chez les immigrants âgés au Canada, 1990, Direction des études analytiques, Statistique Canada, Document de recherche N° 129.

Gouvernement du Canada, Développement social Canada, 2004a. Tour d'horizon - Sécurité de la vieillesse et Régime de pensions du Canada Développement social Canada, Ottawa, Ontario. <www.hrsdc.gc.ca/asp/passerelle.asp?hr=fr/psr/pub/tourhorizon/tourintro.shtml&hs=fyf>.

Gouvernement du Canada, Développement social Canada, 2004b. Supplément de revenu garanti, Développement social Canada, Ottawa, Ontario. <www.sdc.gc.ca/en/isp/pub/oas/gismain.shtml>.

Gouvernement du Canada, Développement social Canada, 2004c. Pension de retraite - Régime de pensions du Canada, Développement social Canada, Ottawa, Ontario, Cat. No. SD12-1/1-2004E, < www.dsc.gc.ca/fr/psr/pub/feuillets/retraite.shtml >.

Notes

1 Dans la présente analyse, la population âgée est constituée des personnes âgées de 60 ans et plus au cours de l'année fiscale concernée. On a divisé les immigrants âgés en trois groupes : « les aînés à long terme », qui sont arrivés au Canada âgés de 40 à 49 ans, « les aînés à court terme », qui sont arrivés âgés de 50 à 59 ans et les « aînés immédiats », arrivés à 60 ans ou plus. Plusieurs raisons président au choix de 60 ans et plus comme point de référence pour définir la population âgée. Premièrement, c'est l'âge auquel la plupart des Canadiens peuvent commencer à toucher leur RPC/RRQ, source commune de revenus pour nombre de Canadiens âgés; deuxièmement, la documentation afférente avait déjà pris ce même point de référence, ce qui facilite les comparaisons avec les données du présent document (Baker et Benjamin (2002) et Basavarajappa (1999)); troisièmement, on a remarqué, lors d'une analyse préliminaire sur les comportements des immigrants, des schémas très similaires entre les immigrants de 60 ans et plus et ceux de 65 ans et plus. Prendre 60 ans comme point de référence permet d'augmenter la taille de l'échantillon et de consolider ainsi les résultats statistiques.

2 Le RPC/RRQ est une retraite contributive liée aux revenus de toute la durée d'une vie. Aucune condition particulière ne s'applique aux immigrants dont les prestations dépendront directement du temps de travail au Canada. Une personne peut devenir bénéficiaire si elle a

contribué au moins une fois au plan de retraite et est âgée d'au moins 65 ans. Il est possible de percevoir une retraite réduite entre 60 et 64 ans à condition d'avoir cessé de travailler ou de percevoir un revenu inférieur au versement mensuel maximum de RPC/RRQ ayant cours.

La SV est une retraite non contributive liée au nombre d'années de résidence au Canada. Elle est destinée aux Canadiens de 65 ans ou plus ayant résidé au moins dix ans au Canada après l'âge de 18 ans. L'intégralité de la SV n'est attribuée qu'à des personnes résidant au Canada depuis 40 ans au moins. Une personne ne répondant pas aux critères déterminant le versement de la pension intégrale peut néanmoins percevoir une pension partielle. Cette dernière est calculée au barème de 1/40e de la mensualité totale de pension par année de résidence de la personne au Canada au-delà de sa 18e année.

Le SRG est une autre pension non contributive destinée aux résidents du Canada qui perçoivent une SV partielle ou complète. Les prestations du SRG peuvent être perçues dès le premier mois d'allocation de la SV. Pour être admissible au SRG, une personne doit percevoir une SV et son revenu annuel doit être inférieur à un montant donné. Les immigrants parrainés, en provenance de pays avec lesquels le Canada a conclu des accords, ne sont pas admissibles au SRG durant leur période de parrainage (jusqu'à dix ans). La SV et le SRG sont octroyés après approbation de la demande présentée par la personne concernée, celle-ci devant réitérer sa demande annuellement pour ce qui est du SRG.

L'Allocation est une pension non contributive destinée au conjoint ou à la conjointe, marié ou en union libre, ou au survivant d'un bénéficiaire de la SV et/ou du SRG. Les citoyens canadiens ou les résidents permanents âgés de 60 à 64 ans ayant vécu au Canada au moins 10 ans sont admissibles à l'Allocation. Pour répondre aux critères d'admissibilité, les revenus combinés du couple ou le revenu annuel du survivant ne doivent pas dépasser les limites établies. L'Allocation cesse d'être versée à une personne lorsqu'elle atteint l'âge de 65 ans et devient admissible à la SV. Les critères d'admissibilité des immigrants à l'Allocation sont les mêmes que ceux du SRG.

En plus de ces revenus de retraite, les résidents de l' Ontario âgés de 65 ans au moins sont éligibles au régime de revenu annuel garanti (RRAG). Des renseignements complémentaires concernant le RRAG sont disponibles sur le site Web du ministère des finances de l'Ontario : <http://www.trd.fin.gov.on.ca/userfiles/HTML/cma_3_10892_2.html>. Des programmes similaires peuvent exister dans d'autres provinces.

3 Les résultats concernant chaque catégorie d'immigration seront présentés dans le rapport plus élaboré que prépare le service de la recherche stratégique et des statistiques de Citoyenneté et Immigration Canada. Ce rapport devrait paraître au début de 2005.

4 Les personnes n'ayant aucune source de revenus peuvent avoir fait une déclaration d'impôts afin d'obtenir certains crédits d'impôt (crédit de TPS, par exemple).

5 La Banque de données longitudinales sur les immigrants est la principale source des données citées dans la présente analyse (BDIM). La BDIM est gérée par Statistique Canada au nom d'un consortium fédéral–provincial dirigé par Citoyenneté et Immigration Canada. La BDIM combine les registres administratifs de l'immigration et l'information fiscale, créant ainsi une source de données exhaustive offrant une vision globale de la situation des immigrants reçus et de leur expérience sur le marché du travail. À l'heure actuelle, la BDIM couvre la période de 1980 à 2000, et dans cet exemple pour être enregistré, un individu doit avoir fait au moins une fois une déclaration d'impôts durant la période en question.

6 Dans les figures 1 à 6, il est important de remarquer que la taille des cohortes d'aînés change avec les années, certains aînés quittant la population et d'autres y faisant leur entrée. La figure 7, dans l'annexe, présente la taille, pour l'année fiscale 2000, des cohortes de chaque groupe d'aînés relativement aux années écoulées depuis leur arrivée. Les figures 1 à 7 proviennent de la BDIM.

7 Bien qu'il n'ait pas été possible d'étudier les aînés à long terme avant 11 années suivant leur arrivée, on observe la même proportion de personnes sans revenus à partir de la onzième année.

LE COIN DU LIVRE

Intégration des immigrants

Immigrer n'est pas un acte irréfléchi. Les immigrants quittent leur pays dans l'espoir d'améliorer leur sort. Ils sont certes à la recherche de meilleures conditions économiques, mais aussi d'une plus grande liberté et d'un sentiment d'appartenance au pays qui les accueille.

Comment les immigrants s'adaptent-ils au Canada? Ni les immigrants eux-mêmes, ni la société canadienne ne mesurent l'ampleur du défi que représente le fait d'abandonner son pays pour un autre.

Les rancunes historiques, la xénophobie, les problèmes de sécurité et les incompréhensions culturelles rendent difficile le processus d'adaptation des immigrants au Canada, et réciproquement. Récemment, la crainte du terrorisme est venue compliquer encore davantage la situation, plus particulièrement pour la population croissante des musulmans.

Bien plus qu'un simple récit personnel, l'ouvrage de Cherif Rifaat compare les idées fausses tant des immigrants que de la société canadienne, décrit la spécificité du Canada au regard de l'intégration des immigrants et n'hésite pas à recommander certaines modifications des politiques susceptibles de soulever des controverses dans certains milieux.

Rifaat, Cherif. 2004. *Immigrants Adapt, Countries Adopt... Or Not: Fitting Into the Cultural Mosaic*, Montréal, New Canadians Press.

Itinérance et éducation, emploi et soutien du revenu : une analyse de la documentation canadienne

Gordon J. Josephson
Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA)

Le Secrétariat national pour les sans-abri a demandé à Gordon J. Josephson, consultant indépendant, de rédiger un rapport d'analyse de la documentation.

Pour faciliter l'élaboration de mesures efficaces de prévention et de réduction de l'itinérance, le Programme national de recherche (PNR) du Secrétariat national pour les sans-abri a entrepris un examen de l'ensemble de la documentation imprimée et électronique établissant un rapport entre l'itinérance et l'éducation, l'emploi et le soutien du revenu[1]. Cet examen nous a permis de conclure qu'il existe très peu d'études canadiennes sur ces sujets.

Une idée générale sur laquelle bon nombre d'auteurs s'entendent est le fait que l'itinérance est en interdépendance avec l'emploi, le soutien du revenu, ainsi que la santé et la dépendance aux drogues. Cependant, les modèles théoriques concrets établissant un rapport entre ces facteurs et l'itinérance sont rares dans la documentation canadienne. Afin de remédier à cette situation, on a publié récemment des études importantes qui utilisent des méthodes de recherche plus rigoureuses et qui fournissent de la documentation. De telles études permettent d'offrir quelques pistes de départ sur la formation et les emplois rémunérés des sans-abri. À l'avenir, il sera nécessaire de s'appuyer sur de telles méthodes de recherche précises et objectives pour poursuivre la recherche et mener à bien les interventions pilotes sur cette question.

L'état actuel des connaissances

L'étude de la documentation actuelle au Canada permet de tirer les conclusions suivantes :

- Les problèmes d'éducation, d'emploi et de soutien du revenu sont liés aux problèmes de santé physique et mentale, ainsi qu'à la dépendance aux drogues; et tous ces facteurs sont en étroite interdépendance avec l'itinérance.
- Des groupes spécifiques, par exemple, les Premières nations et les jeunes, ont des difficultés énormes en matière d'éducation et d'emploi.
- Le taux de personnes sans emploi est élevé chez les sans-abri; plusieurs d'entre eux n'ont pas terminé l'école secondaire et l'accès au soutien du revenu leur est souvent difficile.
- On s'entend sur les besoins en matière de programmes d'éducation/de formation et d'emploi. Il existe quelques programmes qui visent ces objectifs. Cependant, on manque à la fois de renseignements sur leur fonctionnement et d'évaluations objectives sur leur rendement.

L'itinérance : à la fois cause et effet

On sait depuis quelque temps que, parmi les questions d'actualité, la santé physique et mentale et la dépendance aux drogues sont liées aux questions d'éducation, d'emploi et de soutien du revenu. En revanche, ces facteurs sont en interrelation avec l'itinérance (Smart et Ogborne, 1994). Cependant, si les liens semblent évidents, les études plus approfondies cherchant à le démontrer sont rares. Ainsi, il est difficile de comprendre les causes lorsqu'on étudie l'un ou l'autre de ces facteurs en rapport avec la situation actuelle d'une personne. Il serait utile de faire une recherche longitudinale pour comprendre ces liens.

Bien qu'on imagine facilement de quelle façon l'itinérance peut faire obstacle aux tentatives pour garantir l'éducation, l'emploi ou la stabilité financière des sans-abri, il existe trop peu de recherches consacrées à l'évaluation des services d'aide pour résoudre ces questions. Des jeunes de la rue qui participaient à une étude effectuée à Toronto ont fait remarquer le manque de services pour les aider à surmonter leurs difficultés à trouver des employeurs, à les rencontrer, à rédiger un curriculum vitae et à se

présenter à l'heure dans des vêtements appropriés (Dachner et Tarasuk, 2002). Les sans-abri ont également affirmé avoir besoin de dispositions pour mettre leur argent en sécurité et valider leur identité (Bergeron et coll., 2000).

Aux États-Unis, Zuvekas et Hill (2000) ont étudié les répercussions de la santé physique et mentale sur l'éducation, l'emploi et le revenu et subséquemment sur l'itinérance. Ils ont réalisé un sondage auprès de 471 adultes sans-abri, pris au hasard dans des refuges. Le sondage a révélé qu'un nombre important d'entre eux travaillaient, mais que peu tiraient un revenu suffisant de leur emploi. Bon nombre d'entre eux ont révélé avoir des problèmes de santé et de dépendance à la drogue, ce qui réduisait à la fois leur capacité à travailler et à obtenir de l'aide pour se soigner. Ces résultats permettent de penser à des pistes de recherche au Canada dans l'avenir.

Les problèmes particuliers à certains groupes

Lorsqu'on s'efforce de trouver des réponses aux questions soulevées ci-dessus, il faut prendre en compte que l'accès à l'éducation et à l'emploi varie selon le profil et la situation des personnes. On a observé des difficultés plus grandes chez les autochtones (Hull, 2000) et chez les personnes provenant de familles d'accueil (Fitzgerald, 1995). Des recherches descriptives rapportent qu'un bon nombre de jeunes sans domicile fixe ne bénéficient pas du soutien du revenu parce qu'ils trouvent l'accès à ce service trop difficile (Gaetz et O'Grady, 2002; Chez Toit, 2001). Parmi d'autres obstacles au soutien du revenu, il faut noter les politiques sur les jeunes de 16 à 18 ans (Fitzgerald, 1995).

Bon nombre de travaux portent sur les difficultés que rencontrent les jeunes. Gaetz et O'Grady (2002) ont réalisé d'importants travaux de recherche sur l'activité économique des jeunes selon une perspective sociologique. Ils en sont venus à la conclusion que les jeunes pouvaient combiner toutes sortes d'emplois rétribués au cours d'une même semaine voire d'une même journée. Ils ont également rapporté que 83,4 % de jeunes hommes et 87,8 % de jeunes femmes se sont dits intéressés à trouver un emploi rémunéré. De plus, contrairement à certains stéréotypes, les jeunes étaient intéressés par des emplois dans l'économie formelle. Cependant, les chercheurs ont rapporté que le fait que ces jeunes pouvaient se tourner vers un emploi formel découlait de leurs compétences, de leur mode de vie, de leurs antécédents personnels et de leurs relations sociales. Par conséquent, les auteurs ont conclu que la réussite des stratégies visant à sortir les jeunes des rues ne peut dépendre uniquement d'emplois à faible revenu ou de l'ajout de compétences spécialisées et non spécialisées. Il faut plutôt offrir une diversité de services de formation et d'aide, conjugués à un soutien du revenu suffisant.

Dans une étude semblable, O'Grady et Greene (2003) ont analysé l'impact des mesures législatives interdisant la présence des squeegees et le déclin économique subséquent dans ce secteur d'activité pour les jeunes sans-abri. Ils sont arrivés à la conclusion que la situation des jeunes aux prises avec des problèmes de logement s'est détériorée après la promulgation de cette loi.

Dans une étude portant sur les jeunes femmes à risque d'itinérance, on a recommandé d'offrir davantage de possibilités d'éducation et d'emploi pour les jeunes, des programmes d'enseignement de soutien, des services de prévention de l'itinérance dans les écoles et l'accès à l'éducation pour les jeunes femmes sans domicile fixe, en plus d'apporter des changements à la *Loi sur l'assurance-emploi* (Novac et coll., 2002).

En résumé, plusieurs auteurs ont documenté les enjeux propres à l'éducation, à l'emploi et au soutien du revenu des différents groupes. S'il reste encore beaucoup à faire, ces recherches fournissent un point de départ.

Plusieurs auteurs sont d'avis que l'itinérance est en interdépendance avec l'emploi, le soutien du revenu, ainsi que la santé et la dépendance aux drogues.

Le besoin d'éducation, d'emploi et de plus grand soutien du revenu

De nombreux auteurs ont invoqué le sous-emploi, le manque de formation et des mesures insuffisantes d'aide sociale comme causes de l'itinérance (p. ex., Charette, 1991; Falvo, 2003). À vrai dire, on trouve facilement des références aux faibles niveaux d'éducation et au taux élevé d'inactivité dans les enquêtes portant sur les sans-abri (Aubry et coll., 2003; Norman et coll., 1993; Chez Toit, 2001).

À la différence des États-Unis, au Canada, la recherche sur l'itinérance et l'éducation, l'emploi et le soutien du revenu est récente et repose sur quelques grandes enquêtes dont les données ont été recueillies sur plusieurs années. Cependant, bien qu'il reste encore beaucoup à explorer l'éducation semble un facteur important : le pourcentage de sans-abri n'ayant pas fréquenté l'école secondaire va de 63 à 90 % à Ottawa et à Toronto (SCHL, 2001). De nombreux jeunes sans-abri manifestent également le désir de retourner à l'école (Aubry et coll., 2003). On a aussi commencé à explorer l'interaction entre l'éducation et l'emploi. Tolomiczenko et Goering

(1998) ont montré que 64,3 % de l'échantillon de sans-abri de Toronto dépendant d'un refuge n'avaient pas terminé leur secondaire (contre 34 % pour l'ensemble des Canadiens) et, lorsqu'ils ont comparé ce pourcentage à celui de l'emploi, ils y ont vu une tendance selon laquelle les jeunes sans-abri qui ne décrochaient pas au secondaire étaient plus portés à se trouver un emploi. Un échantillonnage de jeunes a également permis de constater que les moins éduqués étaient davantage portés à accepter des emplois instables ou à s'engager dans des activités illicites leur rapportant de l'argent, telles que la vente de drogue ou la prostitution (Gaetz et O'Grady, 2002).

À l'exception de ces statistiques descriptives, on en sait très peu sur les facteurs liés à l'éducation des sans-abri et les rapports entre ces facteurs. En général, il existe très peu d'information sur la façon de régler ce problème au Canada. Certains éléments de preuve qualitatifs initiaux donnent à penser qu'une aide aux cas de déficience physique et de troubles d'apprentissage pourrait constituer un service important, puisque, pour les sans-abri, ces handicaps ont des répercussions négatives sur l'école et l'emploi (Guirguis-Younger, Runnels et Aubry, 2003). Cependant, il reste encore beaucoup de recherche à effectuer dans ce domaine.

En revanche, on a effectué de nombreuses études sur le taux de chômage, l'insuffisance des revenus et les problèmes liés au soutien du revenu comme causes et facteurs contribuant aux entrées et sorties dans le cycle de l'itinérance (Eberle et coll., 2001). Dans une étude sur les personnes à risque de devenir sans domicile fixe, 21 % ont répondu être sans emploi (Greater Vancouver Regional District, 2002). Chez les personnes sondées dépendantes d'un refuge, 38 % n'avaient pas de revenus au moment de l'enquête et seulement 20 % recevaient de l'aide sociale (Tolomiczenko et Goering, 1998). Des 360 jeunes de Toronto sans domicile fixe, seulement 15 % ont dit avoir un emploi rémunéré comme première source de revenu et seulement 15 % ont affirmé obtenir de l'aide sociale (Gaetz et O'Grady, 2002). En plus d'accumuler des données sur le taux de chômage et de pauvreté des sans-abri, les chercheurs ont commencé à analyser la distribution de l'itinérance et à comparer leurs données avec la répartition des services (Bunting et coll. 2002).

Les sans-abri sondés par l'organisme national de bienfaisance Chez Toit (2001) ont également relaté des difficultés d'accès à l'aide sociale. L'étude de Chez Toit, intitulée *From Street to Stability*, proposait que le système d'aide sociale soit mieux adapté à la situation afin de secourir immédiatement ceux qui traversent une crise et de leur faciliter la procédure de demande d'aide. Cette étude propose également des salaires minimums plus élevés, davantage de formation reliée à l'emploi, une aide pour trouver du travail et des programmes d'apprentissage. Malheureusement, le rapport est trop descriptif et, bien qu'il mette en lumière des thèmes potentiellement intéressants pour les prochaines études, il ne contient pas assez d'information sur la manière dont on pourrait régler le problème. De plus, il ne prévoit pas d'analyse des interventions proposées les unes par rapport aux autres.

Malgré leurs failles, les travaux susmentionnés ont commencé à décrire la gravité de ces questions et cernent les domaines nécessitant des services; de plus, ils préconisent des modèles d'interventions possibles pour combler les lacunes des programmes.

Des pratiques prometteuses

Divers documents à l'étude énuméraient des programmes dont les titres faisaient allusion à l'éducation, à l'emploi et au soutien du revenu pour les sans-abri (p. ex., Chez Toit, 2001; SCHL, 1995). Cependant, après étude minutieuse, très peu de ces projets proposaient des programmes suffisamment approfondis dans ces domaines. Il y a toutefois des exceptions.

Liaison-itinérance, le site de Chez Toit, mentionne quelques programmes qui visent les domaines en question. Par exemple, le programme offert par le Causeway Work Centre of Ottawa a été conçu dans le but de consolider les compétences et d'élaborer les mesures d'appui nécessaires pour assurer la subsistance d'une personne aux prises avec de graves problèmes de santé mentale, et assurer son maintien dans la communauté.

D'autres exemples de programmes éducatifs sont proposés ailleurs. Bien que l'étude de Love (1993) date un peu, elle présente une école de première ligne située à Winnipeg offrant une éducation souple et adaptée aux jeunes de la rue. Un autre exemple de projet porte sur l'alphabétisation et les sans-abri à Toronto (Trumpener, 1997). Ce projet propose un programme d'alphabétisation aux sans-abri d'âge adulte dans des centres d'accueil; il offre de la formation aux fournisseurs de services et favorise le partage d'expériences d'un programme d'alphabétisation à l'autre. Dans l'explication qu'il donne de ce projet et de projets semblables, Trumpener recommande de recueillir des données plus précises.

Comme il est fréquent dans la documentation, les descriptions des programmes mentionnés ci-dessus manquent des précisions nécessaires pour évaluer objectivement leur succès. On n'explique pas si les programmes sont soumis à une évaluation ou s'ils procèdent à la cueillette de données en vue d'évaluations futures. Bridgman (2001) ainsi que d'autres auteurs ont noté cette lacune dans la documentation existante et soulignent

qu'il faut aller au-delà de la simple description des projets. Cependant, ils remarquent également que le manque de financement ou le fait que ce dernier soit à court terme contribue souvent à ce que les évaluations de programmes ne se fassent pas.

Les travaux de Bridgman (2001) sur les jeunes sans domicile fixe représentent toutefois une exception à ce manque de précision. Bridgman exploite entretiens et observations qualitatifs en vue de présenter la mise en œuvre d'un projet conçu pour aider les jeunes à se loger tout en leur offrant de la formation à l'emploi. Dans le projet pilote, des jeunes qui n'avaient pas de domicile fixe recevaient une formation dans le domaine de la construction. L'auteur rassemble des données sur plusieurs questions d'intérêt propres à ce genre de projet et étaye une méthode permettant de mener des recherches détaillées semblables sur d'autres projets. Ses travaux marquent un tournant dans ce domaine de recherche.

Ailleurs qu'au Canada, il semble qu'il existe davantage d'études d'évaluation à grande échelle sur des programmes de logement. Des chercheurs américains ont recueilli des données sur les problèmes relatifs à l'évaluation des programmes d'éducation pour les sans-abri (Penuel et Davey, 1998) et ont compilé une description des pratiques optimales favorisant la formation à l'emploi des sans-abri (Beck et coll., 1997). Des chercheurs britanniques ont réalisé une évaluation globale de projets offrant de l'emploi spécialisé et des services de formation aux jeunes sans-abri (Randall et Brown, 1999).

Les leçons retenues

Étant donné les lacunes des études actuelles au Canada, les auteurs ont tiré les conclusions suivantes sur les politiques :

- Des chercheurs de Vancouver (CS/RESORS, 1989) ont conclu que les services d'emploi pour les sans-abri doivent examiner l'aide à apporter à leurs clients pour se trouver un logement, recevoir des conseils au plan affectif et des soins de santé et trouver des possibilités récréatives.

Il ressort de cet examen qu'il y a un manque de connaissance en matière d'éducation, d'emploi et de soutien du revenu chez les sans-abri et les personnes à risque de le devenir au Canada.

- L'étude Chez Toit (2001) a également fait le constat des besoins suivants :
  - un meilleur partage de l'information concernant les programmes actuellement disponibles;
  - une attention particulière aux sans-abri à l'école;
  - des programmes d'aide sociale accrus;
  - des salaires minimum plus élevés et un meilleur accès à l'assurance-emploi;
  - une aide accrue pour se trouver un emploi et des possibilités d'emploi plus nombreuses;
  - davantage d'occasions de formation accessibles financièrement et un enseignement postsecondaire plus souple;
  - un meilleur accès aux services d'aide favorisant la stabilité d'emploi.
- Bridgman (2001) a conclu que les projets réussis devaient transcender les limites de la réglementation et veiller à ce que les nombreux organismes de financement et agences collaborent. En réalité, la recherche multi-organismes commence à fournir des exemples de données longitudinales (p. ex., Aubry et coll., 2003). Le problème, c'est que beaucoup d'observations elles reposent sur des opinions, des analyses d'opinions d'autrui et de simples études descriptives. Bien qu'au départ les opinions et descriptions présentent un certain intérêt, il faudrait démontrer les conséquences positives des politiques d'interventions proposées ci-dessus grâce à une méthodologie de recherche et des évaluations objectives.

La leçon la plus importante à tirer peut-être de l'étude de la documentation est le besoin d'un financement soutenu pour faire des études détaillées et objectives en vue de mettre au point des interventions et d'étudier leur efficacité. En plus de ce besoin particulier, nous avons également constaté un certain nombre de lacunes dans la recherche concernant les politiques.

- Afin de mieux comprendre la dynamique de l'éducation et de l'emploi chez les jeunes sans-abri, Gaetz et O'Grady (2002) ont laissé entendre qu'il fallait comprendre à fond le phénomène des jeunes de la rue et les raisons qui les poussent à y rester. Ils ont également fait voir la nécessité de comprendre les transformations dans « l'identité professionnelle » propres aux jeunes de la rue. Il faudrait étendre les recherches pour savoir jusqu'à quel point les plus marginalisés des sans-abri n'arrivent pas à entrer dans le flux de l'activité économique.
- En ce qui concerne l'itinérance et l'éducation, il faudrait étudier le rapport entre des facteurs connexes à l'éducation et non se contenter d'une description des niveaux d'éducation.

Les orientations futures

Il ressort de cet examen qu'il y a un manque de connaissance en matière d'éducation, d'emploi et de soutien du revenu chez les sans-abri et les personnes à risque de le devenir. S'il existe aux États-Unis un grand nombre de travaux sur la préparation à l'emploi, le développement des compétences, les modalités d'emploi particulières, les programmes de soutien du revenu et l'accès à l'éducation, au Canada, on a très peu aborde ces questions.

On trouve bien des statistiques et des observations sur la difficulté qu'ont les sans-abri à concrétiser dans leur vie l'éducation, l'emploi et le soutien du revenu, mais il faudra poursuivre la recherche dans un certain nombre de domaines pour obtenir notamment :

- des renseignements de base sur les emplois de prédilection des sans-abri;
- des descriptions détaillées des emplois rémunérés des adultes et des jeunes sans-abri, particulièrement ailleurs qu'en Ontario;
- des renseignements de base sur les besoins en matière d'éducation et sur la prédilection des jeunes et des adultes sans-abri.

Il faudra effectuer d'autres études si l'on veut obtenir le genre de données suivantes :

- des projets de recherche présentant une méthodologie claire, des approches validées et des mesures objectives;
- des évaluations détaillées et objectives des interventions visant la prévention et la réduction de l'itinérance;
- des recherches longitudinales ou à emplacements multiples sur l'éducation, l'emploi et le soutien du revenu pour les sans-abri.

À l'avenir, il faudra, non plus se pencher sur de simples dénombrements et descriptions de cas, mais sur des explications plus approfondies et sur l'étude de l'importance relative de ces facteurs. L'information qui en découlera facilitera la conception, la mise en œuvre, ainsi que l'évaluation d'interventions efficaces.

Renvois

Aubry, T., F. Klodawsky, E. Hay et S. Birnie, 2003. *Panel study on persons who are homeless in Ottawa: Phase I results, Final report*, Ottawa, Université d'Ottawa.

Beck, S., J. Truthko, K. Isbell, F. Rothstein et B. Barnow, 1997. *Employment and Training for America's Homeless: Best Practices Guide*, Arlington, VA, James Bell Associates, Inc.

Bergeron, N., G. Josephson, T. Aubry et C. Andrew, 2000. *Assisting recipients of social benefits with a history of homelessness with financial matters: A needs assessment in the Region of Ottawa-Carleton*, Ottawa, Université d'Ottawa.

Bridgman, R., 2001. « I helped build that: A demonstration employment training program for homeless youth in Toronto, Canada », *American Anthropologist*, 103, 779-795.

Bunting, T., P. Filion et R. Walks, 2002. Ménages à risque d'itinérance : répartition dans onze régions metropolitaines du Canada.

Charette, C., 1991. *Research initiative on homelessness: International year of shelter for the homeless*, Occasional Paper 27, Winnipeg, University of Winnipeg.

Chez Toit, 2001. *From street to stability: A compilation of findings on the paths to homelessness and its prevention*, <www.raisingthetoof.org>.

CS/RESORS Consulting Ltd., 1989. *A study of the Vancouver ReConnect Program and Vancouver Street Youth*, Vancouver (C.-B.), RESORS Consulting Ltd.

Dachner, N. et V. Tarasuk, 2002. « Homeless squeegee kids: Food insecurity and daily survival », *Social Science and Medicine*, 54, 1039-1049.

Eberle, M., D. Kraus et L. Serge, 2001. *Homelessness – Causes and effects*, Vol. 1, 2, 3 et 4, Vancouver, British Columbia Ministry of Social Development and Economic Security.

Falvo, N., 2003. « Gimme Shelter! », Toronto, CSJ Foundation for Research and Education.

Fitzgerald, M., 1995. « Homeless youths and the child welfare system: Implications for policy and service », *Child Welfare*, 74, 717-730.

Gaetz, S. et B. O'Grady, 2002. « Making money: Exploring the economy of young homeless workers », *Work, employment and society*, 16, 433-456.

Greater Vancouver Regional District, 2002. *Research project on homelessness in Greater Vancouver*, Vol. 1., Vancouver: Greater Vancouver Regional District.

Guirguis-Younger, M., V. Runnels et T. Aubry, 2003. *A Study of the Deaths of Persons who are Homeless in Ottawa – A Social and Health Investigation*. Rapport à la ville d'Ottawa, volume 1, Ottawa : Université d'Ottawa (Centre de recherche sur les services communautaires.

Hull, J., 2000. *Aboriginal post-secondary education and labour market outcomes*, Winnipeg, Prologica Research Inc.

Love, M., 1993. « Storefront school draws street kids back to education », *Education Manitoba*, 20, 30-31.

Norman, R., S. Schwandt et S. Eisler, 1993. *The impact of supported housing on a downtown homeless population*, Ottawa, SCHL.

Novac, Sylvia, Luba Serge, Margaret Eberle et Joyce Brown, 2002. *On her own: Young women and homelessness in Canada*, Ottawa, Condition feminine Canada.

O'Grady, B. et C. Greene, 2003. « A social and economic impact study of the Ontario Safe Streets Act on Toronto squeegee workers », *Online Journal of Justice Studies*, 1, <http://ojjs.icapp.org>.

Penuel, W. et T. Davey, 1998. *Evaluation design for homeless education programs: A meta-evaluation of McKinney Programs in Tennessee*, EDRS microfiche.

Randall, G. et S. Brown, 1999. *Employment and training schemes for homeless young people*, <www.jrf.org.uk/knowledge/findings/housing/6139.asp>.

Smart, R. et A. Ogborne, 1994. « Street youth in substance abuse treatment: Characteristics and treatment compliance », *Adolescence*, 29, 733-745.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1995. *Inventaire des initiatives et des programmes touchant les sans-abri*, Ottawa, SCHL.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2001. *Le point en recherche : Étude contextuelle sur le problème des jeunes sans-abri*, 86, Série socio-économique, Ottawa, SCHL.

Tolomiczenko, G. et P. Goering, 1998. « Pathways into homelessness: Broadening the perspective », *Psychiatry Rounds*, 2.

Tolomiczenko, G. et P. Goering, 2000. « The process and politics of community-based research with people currently homeless », *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 24, 46-51.

Trumpener, B., 1997. *Gimme shelter. Homelessness and literacy*, Toronto, St. Christopher House Adult Literacy Program Publications.

Zuvekas, S. et S. Hill, 2000. « Income and employment among Homeless people: The role of mental health, health and substance abuse », *The Journal of Mental Health Policy and Economics*, 3, 153-163.

Note

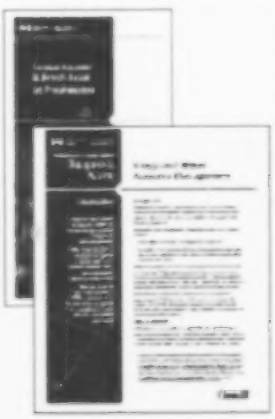
1 Le Programme national de recherche (PNR) est un des principaux organismes de financement de la recherche au Canada pour les sans-abri. Le mandat du PNR, une initiative du Secrétariat national pour les sans-abri, est de favoriser la compréhension de l'itinérance, de ses caractéristiques et de ses causes grâce à un processus d'appel d'offres.

Capacité financière et pauvreté

Ce papier, préparé par *Social and Enterprise Development Innovations* (SEDI), porte sur l'éducation en matière de finances et de consommation comme stratégie complémentaire pour la constitution d'actifs. Il comporte un examen de la recherche existante et des initiatives en cours au Canada et à l'étranger.

Vues sur la flexibilité des parcours de vie et le vieillissement de la population du Canada

Ce document décrit les méthodologies adoptées ainsi que les résultats issus de groupes de discussion qui ont été organisés afin de mieux comprendre les préférences des Canadiens à l'égard de l'allocation du temps pour le travail, l'éducation, les soins et les loisirs tout au cours de la vie, ainsi que leurs préférences à l'égard du moment de leur retraite. On a aussi demandé aux participants à ces groupes de discussion d'exprimer leurs opinions à l'égard de politiques qui appuieraient une réallocation du temps au cours de la vie.



Pamphlet : Un regard neuf sur la gestion de l'eau douce

Note d'information : Gestion intégrée des ressources en eau

Ce pamphlet introduit le contexte et les plans pour le projet de l'eau douce du PRP.

Cette note d'information est la première d'une nouvelle série destinée aux décideurs seniors. Cette note introduit et définit le concept de la Gestion intégrée des ressources en eau et présente des examples d'application pratique.

Ré-évaluation de la *Stratégie de l'emploi de l'OCDE*

Du vieux vin dans de nouvelles bouteilles ou un tout nouveau cru?

Stuart Sykes

Kaili Lévesque
Projet de recherche sur les politiques

Par ses analyses des politiques reposant sur des données probantes, l'OCDE exerce une profonde influence sur la conceptualisation des débats sur les politiques socio-économiques dans les États membres et non membres dans le monde entier. Il importe donc de relever l'intention, dévoilée dernièrement par l'Organisation, de ré-évaluer les hypothèses et principes fondamentaux qui sous-tendent sa *Stratégie de l'emploi*, un document sur lequel s'appuient depuis dix ans ses *Perspectives de l'emploi* annuelles.

Cette ré-évaluation des hypothèses de base est essentiellement motivée par les changement d'orientation qu'ont connu les marchés de l'emploi de ses États membres. Il y a dix ans, la *Stratégie de l'emploi de l'OCDE* a été conçu dans le but de mettre en évidence des réformes destinées à réduire radicalement le chômage persistant au sein des États membres de l'OCDE. À l'époque, on considérait comme essentiel d'apporter d'importantes réformes structurelles concernant la législation sur la protection de l'emploi, les régimes de pension et les aides à l'emploi (comme l'assurance-emploi et les mesures d'intervention sur le marché du travail). Les *Perspectives de l'emploi* font annuellement le point sur la mise en œuvre de ces réformes et sur l'évolution et les tendances du marché de l'emploi au sein des États membres.

Bien que les préoccupations habituelles relatives à l'emploi, comme le chômage et la stagnation de l'économie, demeurent importantes, il faut aujourd'hui tenir compte, dans l'orientation des politiques, de nouvelles difficultés, notamment le vieillissement de la population. De surcroît, la mise en œuvre de nombreuses ripostes à des défis relevés antérieurement a donné lieu à des changements structurels qui exigent aujourd'hui qu'on les évalue. C'est pourquoi le moment est venu de moderniser la *Stratégie de l'emploi* de l'OCDE.

Ces revirements socio-économiques ne sont cependant pas les seuls éléments motivant le changement. Depuis des années, les analystes se préoccupent du fait que de nombreux organismes, dont l'OCDE, ne parviennent pas à combler les lacunes de leurs diagnostics ni à prendre bonne note des perturbations socio-économiques négatives pouvant résulter des politiques qu'ils prescrivent. Par ailleurs, les approches fondées sur une vue étroite des lois du marché, adoptées fréquemment par de nombreuses organisations internationales sont de plus en plus remises en cause. À mesure que le temps passe, il devient de plus en plus difficile d'ignorer ces critiques.

Des thèmes émergents à examiner

L'édition 2004 des *Perspectives* signale un certain nombre d'enjeux préoccupants. Une des grandes préoccupations que la *Stratégie* doit examiner est l'augmentation prévue des rapports de dépendance susceptibles de résulter du vieillissement de la population. Si l'urgence de cet enjeu varie d'un pays à l'autre, l'OCDE met principalement l'accent sur la hausse de l'emploi pour résoudre ce problème.

L'édition actuelle de la *Stratégie de l'emploi* et les éditions antérieures des *Perspectives* n'ont pas complètement négligé cet enjeu. Les groupes sur lesquels concentrer les réformes dans ce domaine demeurent essentiellement les mêmes, soit les personnes actuellement exclues du marché de l'emploi (les femmes, les travailleurs peu spécialisés et les jeunes), dont l'emploi pourrait compenser les coûts du vieillissement des sociétés.

Jamais auparavant, cependant, n'a-t-on donné autant de poids à cette entreprise difficile dans l'analyse. Trois autres changements de philosophie fondamentaux ressortent également des thèmes du processus de révision de l'OCDE, qui donnent à

Stuart Sykes et Kaili Lévesque sont agents de recherche en politique au Projet de recherche sur les politiques.

penser que la nouvelle *Stratégie pour l'emploi* pourrait s'écarter sensiblement du document actuel.

Une étude plus poussée des enjeux du côté de la demande

Alors que les prescriptions de politiques contenues dans l'édition actuelle de la *Stratégie* et les éditions antérieures des *Perspectives* étaient centrées sur la gestion de l'offre de main-d'œuvre (par le biais de l'éducation, d'avantages plus restreints, etc.), les auteurs de l'édition 2004 des *Perspectives* soutiennent qu'il faut aussi s'occuper de la qualité des emplois (les niveaux de salaires, les avantages sociaux, etc.). Cette reconnaissance des enjeux propres à la demande, qui a pour effet réel d'accroître l'attrait et la valeur de l'emploi pour les particuliers, constitue un revirement majeur par rapport aux anciennes approches.

Une meilleure compréhension de la pertinence des objectifs sociaux

Pour la première fois peut-être, l'OCDE reconnaît explicitement dans l'édition 2004 des *Perspectives* qu'il faut concilier les mesures visant à améliorer l'emploi avec des objectifs sociaux, liés à des préoccupations concernant la sécurité d'emploi, l'équilibre travail-famille et l'écart grandissant du revenu. Ce virage est le reflet des dilemmes auxquels font face des États aux prises avec un large éventail de problèmes sociaux et économiques. En ajoutant cette dimension, l'OCDE reconnaît également qu'une partie des recommandations de politiques qu'elle a faites dans le passé pourrait avoir des effets sociaux néfastes. Ainsi, l'OCDE note que la hausse de la précarité des emplois est en partie attribuable aux nombreuses réformes apportées à la législation sur la prestation de l'emploi dans ses pays membres au cours des années 1990.

L'accroissement de la sensibilité aux différents contextes économiques au sein des pays membres

Reflétant en partie les deux virages notés ci-dessus, l'OCDE reconnaît la nécessité de mieux comprendre les complémentarités et les interactions entre les politiques afin de comprendre pourquoi, en dépit de contextes et d'institutions politiques différents, de nombreux pays obtiennent des résultats semblables sur le plan de l'emploi. Par la suite, à l'encontre de l'édition actuelle de la *Stratégie*, qui propose, dans la pratique, un ensemble unique de modalités et d'objectifs institutionnels pour tous les États, on reconnaît désormais que d'autres trains de mesures tenant compte de la situation et des objectifs propres à chaque État pourraient se révéler plus efficaces.

Ces thèmes ne sont pas survenus du jour au lendemain. On y a fait brièvement allusion en 2003, ce qui semble indiquer un manque d'appréciation de leur pertinence plutôt qu'une ignorance de leur existence. Le fait que ces thèmes figurent dans l'édition 2004 des *Perspectives* témoigne toutefois d'une modification des critères de mesure des anciennes politiques et des propositions futures. L'édition 2004 diffère donc fortement des précédentes et renferme des analyses portant sur un certain nombre d'enjeux sociaux importants pour la question de la pauvreté, notamment, les écarts salariaux, la qualité de l'emploi et le fait de rendre le travail plus payant.

Même si les personnes exclues du marché de l'emploi demeurent le groupe cible prioritaire, on a apporté de légères modifications à la définition des politiques de l'emploi et un changement de perspective relativement aux questions à aborder, comme l'offre et la demande d'emploi.

Aller de l'avant : enjeux et options

En insistant davantage sur des questions comme le vieillissement de la population et la nécessité de modalités de travail souples, l'OCDE doit décider quelles conceptualisations d'emploi demeurent appropriées et lesquelles exigent une révision en profondeur pour conserver leur pertinence. La mesure dans laquelle l'OCDE y parviendra au cours du processus de révision s'étendant sur deux ans sera déterminante pour l'originalité et la pertinence de sa nouvelle stratégie de l'emploi par rapport aux défis et enjeux décrits ci-dessus.

Dans l'édition 2004 des *Perspectives*, c'est l'accès au marché de l'emploi qui demeure le principal élément d'analyse. Les groupes cibles demeurent les mêmes et les politiques d'activation demeurent un élément essentiel des prescriptions de politiques visant à résoudre le problème du sous-emploi. Cette importance conférée à l'activation semble encore limitée par l'hypothèse sous-jacente selon laquelle l'exclusion du marché de l'emploi est une question de choix individuel. Les obstacles structurels à la participation, comme le manque de garderies, demeurent des éléments marginaux de l'analyse. En dépit des thèmes motivant la révision, le diagnostic fondamental et l'approche sous-jacente au rapport semblent demeurer essentiellement les mêmes.

Il existe cependant d'autres signes de l'existence de grands changements analytiques. Même si les personnes exclues du marché de l'emploi demeurent le groupe cible prioritaire, on a apporté de légères modifications à la définition des politiques de l'emploi et un changement de perspective relativement aux questions à aborder, comme l'offre et la demande d'emploi. On a aussi repensé le rôle de la formation et de l'éducation. On a repositionné le rôle de l'éducation, qui n'est

plus perçue comme une solution miracle pour augmenter l'aptitude individuelle au travail, au sein d'une approche d'apprentissage permanent. Cette approche vise à contribuer à l'atténuation des effets sur le marché de l'emploi du vieillissement de la main-d'œuvre, à l'amélioration de la sécurité d'emploi (voire du maintien dans un emploi particulier), à l'atténuation de la vulnérabilité aux écueils de la précarité de l'emploi et à répondre à un certain nombre d'autres défis socio-économiques. En bref, l'éducation est désormais perçue comme une approche multidimensionnelle destinée à combler un certain nombre de besoins socio-économiques plutôt que strictement destinée à l'employabilité.

Ce sont là des virages importants, qui expliquent en partie pourquoi la perception de la version 2004 des *Perspectives* est si différente de celle des éditions précédentes. Toutefois, deux autres virages philosophiques méritent également qu'on s'y attarde.

La perception de la qualité de l'emploi va désormais au-delà des gains

Dans les éditions antérieures des *Perspectives*, la qualité de l'emploi reposait sur deux indicateurs : l'occupation d'un emploi et le niveau de revenu qu'on en tire. Il est cependant devenu évident que cette approche ne tient pas compte de facteurs comme la satisfaction à l'égard de l'emploi, l'équilibre travail-famille et le rôle de l'emploi pour atteindre des objectifs individuels et sociaux. Dans l'édition 2004 des *Perspectives*, on reconnaît l'existence de nombreux objectifs individuels concurrents qui ne sont pas mutuellement exclusifs, comme arriver à occuper un emploi rémunérateur tout en ayant une famille et en prenant part à des activités communautaires.

Tous ces objectifs ne sont pas quantifiables, pas plus qu'ils ne contribuent tous à la compréhension traditionnelle des avantages tirés d'un emploi. Néanmoins, ils sont désormais reconnus et l'OCDE s'est engagée à ce que sa stratégie vise partiellement à rendre le travail plus souple et attrayant pour une plus grande partie de la population, notamment les aînés.

La qualité de vie signifie davantage qu'occuper un emploi

Le rôle de l'emploi au sein de la société et dans l'existence d'une personne a connu un virage fondamental. Si, autrefois, on considérait les niveaux globaux d'emploi et les niveaux moyens de revenu comme des indicateurs valables de la performance globale du marché de l'emploi, le diagnostic posé dans l'édition 2004 des *Perspectives* ne va pas dans ce sens. Le marché de l'emploi est plutôt perçu comme un aspect de la structure socio-économique d'un pays parmi d'autres, et un emploi comme une partie seulement de l'existence d'une personne. Ce virage fondamental entraîne une perspective souvent entièrement nouvelle des anciennes approches des politiques.

Par exemple, bien qu'un programme de formation destiné aux parents seuls ne les amène pas directement à occuper un emploi rémunéré, on reconnaît aujourd'hui que cela peut déboucher sur des améliorations sur le plan d'objectifs sociaux plus vastes, comme des gains en matière de capital social et de participation à la vie communautaire. À l'heure actuelle, on ne peut quantifier ces objectifs de la même manière que les indicateurs traditionnels comme le revenu et l'emploi, mais l'OCDE est consciente de l'importance de comprendre que l'atteinte d'objectifs sociaux plus vastes est en soi une réussite sur le plan des politiques.

Conclusions

Il ne fait aucun doute que les nouveaux thèmes de recherche diagnostique mentionnés plus haut commencent à prendre de l'importance. On constate des changements manifestes, surtout concernant les hypothèses et approches en grande partie sous-jacentes à la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* et aux éditions antérieures des *Perspectives de l'emploi*. Si l'édition 2004 des Perspectives semble retenir de nombreux aspects de la Stratégie actuelle, il ne faut pas y voir une preuve concluante qu'il ne s'agit que de jeter de la poudre aux yeux. Personne ne devrait souhaiter la mise au rancart des travaux diagnostics et analytiques solides uniquement parce qu'ils sont passés de mode.

La grande difficulté de la révision résidera dans l'équilibre à trouver entre l'ancien et le nouveau. Si le document doit conserver sa cohérence, les idées retenues devront demeurer en harmonie avec les thèmes diagnostics émergents. Jusqu'à quel point l'OCDE y parviendra-t-elle? Cela déterminera si la *Stratégie de l'emploi* qui sera publiée dans deux ans sera véritablement un nouveau cru ou s'il ne s'agira que du même vin dans de toute nouvelles bouteilles.

Politiques d'inclusion sociale
Défis et possibilités

Ted Richmond
Fondation Laidlaw

Comment, sur le plan des politiques, le concept d'inclusion sociale évolue-t-il? Partons-nous d'une idée ou d'une « définition » commune de cette notion? Quel rôle joue l'inclusion sociale dans les questions comme la pauvreté et la racialisation croissante de celle-ci? Quelles théories, quelles pratiques sont les plus pertinentes, quand il s'agit de créer une version propre au Canada de l'inclusion sociale, qui soit efficace sur le plan politique? Telles sont les questions qui alimentent en défis et en possibilités notre comité consultatif (Inclusive Communities for Children, Youth and Families), alors que la Fondation Laidlaw poursuit ses travaux sur l'inclusion sociale[1].

Le projet Children's Agenda de la Fondation Laidlaw, axé sur l'inclusion sociale comme outil pour concevoir et tester les politiques sociales, a été lancé il y a plusieurs années. Il encourageait le développement de collectivités inclusives dans les villes et les quartiers où les enfants et leurs familles souffrent de diverses formes d'exclusion, et était ancré dans l'engagement de la fondation à promouvoir le bien-être des enfants et des familles. L'objectif à long terme de ce travail était d'améliorer les politiques sociales canadiennes relatives aux enfants et aux familles.

Cela ne fait que quelques années que le conseil de Laidlaw a pris la décision courageuse de participer au financement de ce qui n'était encore qu'une idée – l'inclusion sociale. Depuis lors, nos travaux en matière d'inclusion sociale ont évolué et pris de l'expansion; ils ont également attiré une attention et un soutien considérables. Les activités commanditées par la Fondation comprennent divers séminaires et colloques, ainsi que la publication d'une série de documents de travail portant sur différents domaines et aspects de l'inclusion sociale, sur le plan à la fois pratique et théorique. La Fondation a également accordé du financement à des organismes partenaires impliqués dans des projets tels que la création d'indicateurs d'inclusion, la recherche et l'éducation du public sur le bien-être des enfants au Canada.

Cette dernière année, nous avons élargi et renouvelé notre comité consultatif, rebaptisé notre programme et commencé à tenter de surmonter certains nouveaux défis.

Certains problèmes et défis

Avant tout, il nous faut reconnaître que la « définition » de l'inclusion sociale évolue encore aujourd'hui; elle n'est pas figée, comme un concept ou une théorie. Une version progressive et pertinente sur le plan des politiques de l'inclusion sociale devra être fondée sur la pratique; elle devra également reconnaître et respecter les différentes interprétations de cette idée.

Les travaux que nous voulons réaliser devront donc combiner théorie et pratique. Ils doivent également comprendre trois éléments essentiels : s'attaquer aux racines structurelles de l'exclusion, venir de l'(auto) organisation et de la mobilisation des collectivités, être transformateurs et mener à de vrais changements politiques pratiques aux structures qui permettent l'exclusion ou qui restreignent l'inclusion.

S'attaquer à ces questions exige que l'on comprenne à fond l'incidence sociale et économique des changements démographiques et économiques au Canada. Les immigrants – ceux qui sont nés en dehors du Canada – forment une part croissante de la population dans nos plus grands centres urbains et viennent de plus en plus de pays autres qu'européens. Par conséquent, « nouveaux arrivants » et « minorité visible » coïncident de plus en plus, au moment précis où ces nouveaux arrivants font face à des barrières systématiques à la reconnaissance de la formation ou des compétences acquises à l'étranger[2]. Le processus alarmant de racialisation de la pauvreté que l'on observe au Canada est en réalité un résultat de ces tendances.

Ted Richmond est coordonnateur de programmes, Inclusive Communities for Children, Youth and Families Programme pilote Fondation Laidlaw.

Évidemment, la pauvreté n'est pas un problème propre aux seuls nouveaux arrivants. Nous avons observé ces derniers temps une détérioration générale des possibilités qui existent, sur le marché du travail, pour les groupes vulnérables – les nouveaux arrivants, les personnes handicapées, les jeunes familles, les parents seuls et les Autochtones vivant en milieu urbain. Le monde du travail au Canada devient plus précaire; la proportion de travailleurs à faible revenu s'accroît par rapport à l'ensemble de la main-d'œuvre et les travailleurs rémunérés sont de plus en plus confrontés à la pauvreté à long terme. Du point de vue de l'inclusion sociale, il nous faut nous demander pourquoi certains groupes, qui se distinguent par des caractéristiques sociales ou culturelles plutôt qu'économiques, courent un tel risque d'être exposés à la pauvreté à long terme. Les réponses à cette question pourraient nous détourner des politiques économiques néo-libérales, souligner les avantages universels de la croissance économique en général et nous permettre de mieux comprendre les aides sociales et les réformes des politiques dont certaines collectivités exclues précises ont besoin[3].

Si la pauvreté n'est pas uniquement un problème lié aux nouveaux arrivants, il nous faut comprendre également que les questions de diversité vont bien au-delà du marché du travail ou même du bien-être économique en général. Le fait même d'augmenter la diversité ethnique et raciale de nos plus grands centres urbains pose des problèmes d'inclusion sociale, parce que le processus et le résultat final de cette inclusion doivent être renégociés. Les collectivités ethniques et raciales, à l'image d'autres groupes exclus, n'accepteront plus d'être invitées, l'une après l'autre, de manière paternaliste, à profiter des institutions existantes. À l'inverse, elles réclament une voix et un rôle légitimes dans la réforme de ces institutions, pour lutter contre l'exclusion et encourager une forme de diversité canadienne réellement inclusive[4].

La notion de capital social est également importante dans nos travaux. Nous sommes d'avis que des réseaux et des liens affectifs et relationnels sont vitaux pour lutter contre l'exclusion des groupes vulnérables; et si les gouvernements ne peuvent créer le capital social, les politiques gouvernementales peuvent faciliter son développement. À cet égard, le rôle des services non gouvernementaux et des organismes d'encadrement dans l'éducation du public et la promotion des droits – de plus en plus menacé par des restrictions de financement – nous préoccupe beaucoup[5].

Le projet Children's Agenda encourageait le développement de collectivités inclusives dans les villes et les quartiers où les enfants et leurs familles souffrent de diverses formes d'exclusion.

Dans ses travaux parrainés par la Fondation, Anver Saloojee souligne que le développement de l'inclusion sociale est un processus politique qui exige que l'on localise et que l'on transforme certaines formes précises d'exclusion[6]. Autrement dit, une société inclusive met en évidence la base historique et matérielle des différentes formes d'exclusion et s'efforce de les surmonter. Cela nous mène à un processus qui comprend :

- la citoyenneté sociale;
- la mobilisation et l'organisation des collectivités;
- la transformation (de la façon de partager les ressources, des changements institutionnels.

Des exemples de nos travaux

Étant donné les différents facteurs énumérés plus haut, notre programme tend à mettre l'accent sur le soutien aux projets pilotes qui nous permettent de concevoir une théorie de l'inclusion sociale, par le biais d'un dialogue avec nos partenaires, fondé sur la pratique. Nous reconnaissons que les projets d'application de l'inclusion sociale que nous encourageons seront de nature expérimentale (les nouvelles théories mènent à de nouvelles pratiques et à d'autres débats sur des questions précises).

Par exemple, nous appuyons actuellement (de concert avec la Fondation Trillium de l'Ontario) le projet « Closing the Distance for Children in Sudbury ». Le Conseil de planification sociale de Sudbury participe depuis dix-huit mois à un projet conçu pour créer des écoles et des terrains de jeu plus inclusifs pour les enfants du Grand Sudbury. Aujourd'hui élargi, ce projet s'appliquera aux écoles de quartier et aux programmes communautaires récréatifs dans les deux prochaines années, afin d'inclure la voix des enfants dans la réflexion sur l'apprentissage et les loisirs dans ces deux environnements sociaux importants. Ce projet s'adresse à tous les enfants, mais portera une attention particulière à l'inclusion et à la participation des enfants qui risquent d'être tenus à l'écart ou de ne pas être écoutés (comme ceux qui sont confrontés à des barrières linguistiques et/ou culturelles à Sudbury, tels les enfants francophones ou

autochtones). Nous sommes d'avis que ce projet est un bon exemple de projet impliquant la mobilisation des collectivités et traitant des formes d'exclusion sociale autres qu'économiques pour les communautés vulnérables. Nous pensons également que l'accent mis sur l'écoute des enfants est une bonne démonstration de l'inclusion sociale dans la pratique[7].

Soutenir les activités d'organismes partenaires, que ce soit financièrement ou par la publicité ou le réseautage, fait également partie de notre travail. Campagne 2000, qui bénéficie d'une aide financière de notre programme à la Fondation, a déployé beaucoup d'efforts partout au Canada pour éduquer et mobiliser le public sur les liens entre pauvreté infantile et des questions plus vastes telles que le logement, les difficultés sur le marché du travail, les garderies et l'éducation de la petite enfance. St. Christopher House est un autre de ces organismes. Par le biais de son projet intitulé « Income Security for Working-age Adults in Ontario[8] », il crée une initiative politique qui vient réellement des collectivités.

La création d'indicateurs d'inclusion est un autre aspect de nos travaux, un aspect essentiel au lien entre la théorie de l'inclusion sociale et la pratique. Nous avons participé (de concert avec Santé Canada) au financement du projet d'indicateurs d'inclusion mené par le Centre ontarien d'information en prévention, et avons joué un rôle consultatif dans l'Alternative Social Audit, financé par Santé Canada et mené par le Alternative Planning Group[9]. Nous travaillons actuellement à l'établissement de dialogue fructueux entre divers groupes participant à l'élaboration d'autres indicateurs sociaux.

Selon nous, il est également vital de travailler à la fois avec les organismes communautaires et les bailleurs de fonds concernés pour mettre fin aux nouvelles tendances destructrices dans le financement du secteur des ONG. On ne peut pas laisser le passage au financement dans le cadre de contrats pour des services étroitement définis devenir la principale forme d'aide gouvernementale au secteur communautaire et détruire le capital social que représentent ces organismes[10].

Une autre façon de créer de la capacité communautaire (ou du capital social) consiste à encourager des partenariats de recherche sains entre les secteurs communautaires et universitaires. Nous sommes actuellement partenaires à un projet de l'Université Ryerson (par le biais de l'ARUC du CRSH) sur la situation des nouveaux arrivants qui n'ont pas un plein statut. Nous organisons également des réunions de réseautage pour les chercheurs qui s'intéressent aux questions relatives aux femmes immigrantes. En outre, nous participons à un projet de recherche financé par l'IRSC sur les « Racialized Communities and Health Status », mené par le Access Alliance Community Multicultural Health Center.

Enfin, nous poursuivons nos efforts pour contribuer au travail conceptuel d'exploration, de discussion et de raffinement de la définition de l'inclusion sociale au Canada. Nous allons publier certains des meilleurs documents de travail commandités par la Fondation et travaillons avec divers partenaires à organiser des séminaires et des tribunes qui établiront des liens entre les questions d'inclusion et les politiques publiques actuellement envisageables.

Tous ces travaux déboucheront sur de nombreuses expériences et des débats publics. Nous ne nous attendons pas à ce que notre parcours soit sans embûches – les questions en jeu sont trop complexes, et les défis trop importants! Par contre, nous nous attendons à ce qu'avec l'aide de nos nombreux partenaires, soutiens et amis, nous arrivions à des progrès, modestes mais concrets, sur le front de l'inclusion au Canada dans les prochaines années.

Notes

1 Je souhaite remercier Uzma Shakir pour sa contribution à cet article sur les travaux de la Fondation sur l'inclusion sociale. Uzma est directrice exécutive du Council of Agencies Serving South Asians (CASSA) et présidente de conseil de l'Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI). Elle est également membre du conseil consultatif de notre programme.

2 Pour une analyse de ces questions, ainsi que des nombreuses références, voir le document de travail de la Fondation « Immigrant Settlement ans Social Inclusion in Canada » de R. Omidvarand et T. Richmond, 2003). <http://www.laidlawfdn.org/page_1069.cfm>.

3 Pour des réflexions récentes sur ces questions, voir Cynthia Williams, « Policy Responses for Groups at Risk of Long-Term Poverty ». <http://www.queensu.ca/sps/queens_international_institute_on_social_policy/qiisp_2004/Session_3._williams.pdf>.

4 Voir par exemple le document « Social Inclusion and the City », du Alternative Planning Group. <http://www.laidlawfdn.org/page_1213.cfm>.

5 Voir par exemple le document de Ted Richmond presenté à la conférence de la Metropolis immigration research tenue à Montréal en 2004 : « Promoting Newcomer Civic Engagement: the Role of Umbrella Organizations in Social Citizenship ». <http://www.laidlawfdn.org/page_1213.cfm>.

6 Social Inclusion, Anti-Racism and Democratic Citizenship, 2003. <http://www.laidlawfdn.org/page_1069.cfm>.

7 Pour obtenir d'avantage de renseignements sur ce projet et sur d'autres projets financés par notre programme pilote, voir le site web de la Fondation Laidlaw.

8 Pour plus d'information, voir les sites web respectifs des organismes mentionnés.

9 Pour plus d'information, voir les sites web respectifs des organismes mentionnés.

10 Voir par exemple, T. Richmond et J. Shield, « Third Sector Restructuring and the New Contracting Regime : the Case of Immigrant Serving Agencies in Ontario », dans la série Policy Matters du CERIS. <http://www.laidlawfdn.org/page_1222.cfm>.

Un logement convenable et abordable pour tous

Du 24 au 27 juin 2004
Toronto, Ontario

Lori Brooks
Projet de recherche sur les politiques

Pendant la conférence *Adequate and Affordable Housing for All*, la situation du logement au Canada a souvent été qualifiée de crise aux proportions historiques. On compare la pénurie de logements abordables sévissant à Toronto à un camp de réfugiés, à la différence notable qu'un camp de réfugiés respecte des normes minimales imposées par les Nations Unies. Des militants ont été jusqu'à adopter l'expression « catastrophe nationale causée par l'homme » dans l'espoir d'attirer l'attention sur la situation du logement au Canada. En présentant ainsi la situation, on espère que les gouvernements répondront avec le même sentiment d'urgence que dans les cas de catastrophes naturelles.

Les intervenants ont fait un lien direct entre l'objectif d'améliorer le soutien gouvernemental au logement et les efforts de conscientisation du public. Ils considèrent que ces dernières années, la participation fédérale au logement a été sporadique et, au mieux, limitée[1]. Ils ont fait remarquer que le gouvernement joue maintenant un rôle d'aide aux acheteurs d'une première maison et aux personnes à revenu modeste par l'intermédiaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Les autres programmes fédéraux discutés ont été l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) et le Programme d'aide à la remise en état des logements, qui relèvent tous deux de l'Initiative nationale pour les sans-abri.

De plus en plus ces dernières années, les gouvernements provinciaux se sont délestés de la gestion du logement aux dépens du palier municipal. Faute d'un financement correspondant, bien des municipalités ont eu de la difficulté à assumer ces nouvelles responsabilités. C'est ce qui explique pourquoi la crise du logement est actuellement au cœur des préoccupations de bien des administrations municipales. À la plénière d'ouverture, le maire de Toronto, David Miller, a décrit aux participants les mesures prises en 1998 par son groupe de travail sur l'itinérance. Ces mesures comprenaient la prévention des évictions, un soutien accru sur le terrain, et un projet controversé de revitalisation du complexe de logements publics de Regent Park.

Pour que les gouvernements répondent mieux à la demande de logements abordables, il est nécessaire de bien comprendre les problèmes en cause. La situation du logement abordable e st complexe. Un de ces problèmes est la stagnation, voire le declin, du stock

La conférence *Adequate & Affordable Housing for All* a rassemblé plus de 350 délégués et chercheurs de 40 pays, qui ont travaillé à une vision commune des enjeux du logement et de l'itinérance. Des représentants des pays en développement et des pays industrialisés ont parlé aussi bien de leurs enjeux nationaux que des enjeux mondiaux. Cette conférence a été organisée par le Centre for Urban and Community Studies de l'Université de Toronto, sous les auspices du comité de recherche sur le logement et l'environnement bâti de l'Association internationale de sociologie. Les coparrainneurs sont la Société canadienne d'hypothèques et de logement, la Ville de Toronto, la Société des services de logement social et la Toronto Community Housing Corporation.

Cette conférence proposait des thèmes très variés, comme la conscientisation, l'adoption d'une vision commune et l'amélioration des programmes et politiques de logement. Une attention particulière a également été accordée aux enjeux de l'itinérance, notamment par une typologie de l'itinérance épisodique, qui figure dans ce numéro d'*Horizons*, présentée par Uzo Anucha.

Le présent article a été rédigé par Lori Brooks lorsqu'elle était analyste au Projet de recherche sur les politiques.

de logements locatifs, surtout dans le bas de gamme, alors que la situation économique des plus vulnérables de la société ne s'est pas améliorée. Les intervenants ont expliqué cette stagnation par le fait que, ces dernières années, il était plus lucratif pour les promoteurs de construire des maisons pour des propriétaires-occupants et de convertir des immeubles locatifs en condominiums. La conséquence, c'est que la demande pour des logements locatifs augmente alors que le nombre relatif d'unités disponibles est en baisse. À cause de ce déséquilibre, les loyers ont augmenté de 31 % à Toronto entre 1997 et 2002. Les listes d'attente pour des logements sociaux dans les zones urbaines continuent de croître, les inscriptions ayant atteint les cinq chiffres, et l'utilisation des refuges est de plus en plus courante, surtout chez les familles[2].

Le débat sur la façon dont les gouvernements peuvent améliorer la situation du logement au Canada est axé sur les politiques visant à renforcer l'offre, d'une part, et la demande/le pouvoir d'achat, d'autre part. Autrement dit, faut-il prendre des mesures pour régler les problèmes de disponibilité des logements abordables, ou faut-il des mesures pour renforcer le pouvoir d'achat des consommateurs par des bons ou des allocations, de sorte qu'ils trouvent leur compte sur le marché tel qu'il fonctionne actuellement? Beaucoup affirment qu'il ne faudrait pas intervenir dans l'offre de logements, puisque la dynamique du marché équilibrera d'elle-même l'offre et la demande. On a fait cependant remarquer que le marché fonctionne très bien pour ceux dont le revenu dépasse un certain niveau, mais qu'il ne fait pas grand-chose pour les personnes pauvres. Le consensus qui se dégage de la conférence est qu'il appartient au secteur public de combler ce manque.

Une possibilité d'intervention pour le secteur public est la construction de logements destinés à des locataires à faible revenu. Cette approche peut cependant entraîner l'exclusion sociale des communautés à faible revenu, une exclusion qui s'est faite sur fond de tensions raciales aux États-Unis.

Entre le laisser-faire et l'approche interventionniste se trouvent plusieurs possibilités qui ont été discutées lors de la conférence. L'une d'entre elles est un règlement municipal qui impose aux promoteurs de prévoir un certain pourcentage de logements abordables dans leurs projets. Parmi les autres possibilités, il y a le développement des espaces de transition comme les refuges d'urgence, la construction de logements adaptés destinés aux personnes ayant des besoins spéciaux, les partenariats avec des promoteurs pour la construction de logements abordables, et les coopératives d'habitation.

Du point de vue de la demande ou de revenu disponible, une possibilité d'intervention est d'influencer le pouvoir d'achat du consommateur en augmentant son budget consacré au logement. Même si les prestations d'aide sociale sont calculées en fonction des coûts du logement, elles n'ont pas augmenté au même rythme que le coût du logement, et par conséquent ne font pas ce à quoi elles sont destinées, satisfaire les besoins fondamentaux.

L'une des politiques axées sur la demande les mieux connues est celle du bon de logement, qui s'adresse à des personnes sélectionnées après examen des ressources. Dans certains cas, ces bons vont directement au propriétaire, ce qui risque d'entraîner des problèmes de stigmatisation et de discrimination. Le Québec a mis sur pied un système par lequel des gens répondant à certains critères reçoivent directement une allocation en espèces destinée au logement. Ces options peuvent se révéler efficaces lorsque les taux d'inoccupation sont élevés.

Une autre option intéressante pour ceux que l'on appelle les mieux nantis des moins nantis se trouve dans les incitatifs à l'accès à la propriété. La SCHL a conçu à cet effet des règles de financement et d'emprunt pour les accédants à la propriété. En outre, des programmes plus innovateurs ont émergé dans la famille des instruments reposant sur l'actif, comme Home$ave, une initiative de Social and Enterprise Development Innovations. Les participants à Home$ave reçoivent un montant équivalent à leurs économies personnelles qui peut servir à des projets d'accès à la propriété ou de rénovation domiciliaire.

Dans l'ensemble, le message-clé de la conférence est que les meilleures solutions comprennent des approches fondées autant sur l'offre que sur la demande. On a beaucoup insisté sur le fait qu'il n'y a pas de solution miracle. Par contre, il est absolument essentiel que les responsables de l'élaboration des politiques reconnaissent la complexité du monde du logement et ses liens avec la pauvreté, l'exclusion, le travail et le revenu, s'ils ont l'intention de répondre efficacement aux besoins des Canadiens à faible revenu.

Notes

1 Selon la Constitution, le logement est de compétence provinciale, ce qui ne favorise pas la participation du gouvernement fédéral à ce secteur de dépenses. Il n'en demeure pas moins que le gouvernement fédéral s'est efforcé à différentes reprises de construire des logements sociaux dans des zones urbaines.

2 Ville de Toronto, 2003. *The Toronto Report Card on Housing and Homelessness*.

Besoins en matière de recherche sur les politiques pour soutenir l'économie sociale

Une table ronde PRP–CRSH

Le 28 septembre 2004
Ottawa

Alan Painter
Projet de recherche sur les politiques

L'expression « économie sociale », relativement nouvelle, désigne de nombreuses organisations qui produisent des biens et assurent la prestation de services partout au Canada et dans le monde depuis plus d'un siècle, le plus souvent à l'échelle de la communauté. Ces organisations sont distinctes des gouvernements et diffèrent des sociétés commerciales, car elles font participer divers intervenants aux décisions et réinvestissent leurs profits pour faire avancer leur mission, au lieu de les distribuer aux actionnaires. Les coopératives, les organismes sans but lucratif et les coopératives de crédit en sont des exemples.

Ces dix dernières années, l'économie sociale a été l'objet d'un intérêt marqué de la part des milieux des politiques en Europe et dans plusieurs provinces, en particulier au Québec. Depuis quelques années, c'est au tour d'Ottawa de s'y intéresser. À titre d'exemple, le discours du Trône de février 2004 mentionne la Roasted Cherry Coffee House, située à quelques rues seulement de la colline du Parlement. Ce café-restaurant assez particulier offre des emplois et un milieu accueillant à de jeunes Canadiens, surtout ceux qui sont à risque.

La journée n'a pas porté sur les projets spéciaux annoncés dans le budget fédéral de mars 2004, mais plutôt sur ce qu'il faut faire en matière de recherche sur les politiques pour donner des conseils judicieux et éclairés sur de possibles projets futurs. Les participants à la table ronde ont exploré ce qui doit être étudié en priorité par les chercheurs spécialistes des politiques, en consultation avec les praticiens et les responsables de l'élaboration des politiques, de façon à soutenir des organisations aidant les Canadiens, comme la Roasted Cherry Coffee House.

Les travaux ont débuté par un exposé de l'honorable Eleni Bakopanos, secrétaire parlementaire du ministre du Développement social particulièrement chargée de l'économie sociale.

M[me] Bakopanos a donné des notions générales sur l'économie sociale et l'évolution du rôle de cette économie dans les communautés du Canada. Selon elle, la collaboration en matière de recherche doit être pertinente au plan des politiques.

Janet Halliwell, vice-présidente exécutive du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), a fait le survol d'un processus en cours au CRSH, par lequel cet organisme subventionnaire sera transformé en organisme du savoir. Elle a aussi décrit le développement de l'Alliance de recherche universités-communautés (ARUC) en économie sociale du CRSH. Il s'agit d'un nouveau programme qui mettra les communautés et les organismes sans but lucratif en relation avec la recherche, pour leur permettre d'étudier des questions sociales, économiques et communautaires.

On a beaucoup discuté de l'importance d'agir au sein de la communauté et de la promotion de l'entraide chez les simples citoyens et dans les communautés. De toute évidence, ces concepts font partie intégrante d'une économie sociale canadienne en pleine évolution.

Plusieurs cadres supérieurs ont donné leur avis sur les efforts actuels de conception de politiques et de programmes. Les thèmes mentionnés sont les processus communautaires dirigés par des citoyens, l'innovation sociale, la responsabilité sociale des entreprises et la recherche par les employeurs de travailleurs qualifiés, notamment de travailleurs aux qualifications multiples. Plusieurs participants ont insisté pour que l'on évite de cloisonner les organisations.

Trois experts non gouvernementaux ont présenté des exposés sur la portée de l'économie sociale, qui ont reçu un bon accueil :

- Marguerite Mendell, de l'Université Concordia, a résumé un document qu'elle a réalisé avec Benoît Lévesque, de l'Université du Québec

Alan Painter est agent principal de recherche sur les politiques au Projet de recherche sur les politiques.

à Montréal, pour appuyer le développement du programme ARUC sur l'économie sociale. L'exposé de M^me^ Mendell a mis l'accent sur la diversité de l'économie sociale, un concept ayant connu des définitions variées depuis le XIXe siècle. Elle a souligné, par exemple, que les organisations de l'économie sociale ont contribué aussi bien à la transformation qu'à la prestation des services de santé.

- Nancy Neamtan, directrice exécutive du Chantier de l'économie sociale, considère que l'économie sociale fait partie intégrante d'une économie pluraliste. Elle a décrit un modèle émergent de gestion du développement qui intègre les objectifs sociaux, économiques, culturels et environnementaux des communautés. Elle a donné plusieurs exemples de la façon dont l'économie sociale a évolué au Québec dans des secteurs comme les soins à domicile et la foresterie, ainsi que des exemples montrant comment les différents paliers gouvernementaux soutiennent l'économie sociale. M^me^ Neamtan a recommandé que des changements majeurs soient apportés aux politiques et aux programmes pour reconnaître le modèle émergent.
- Brett Fairbairn, de l'Université de la Saskatchewan, a présenté une vue d'ensemble de l'économie sociale hors Québec. Il a fait remarquer que les coopératives, les mutuelles et les associations jouent toutes un rôle de premier plan à l'échelle du Canada, mais que l'économie sociale dans son ensemble n'a pas encore été vraiment conceptualisée en tant qu'entité unique à l'extérieur du Québec. Pour bon nombre des organisations qui composent le tiers secteur au Canada, il s'agit, à la base, de privilégier les gens plutôt que les profits, et d'insister sur l'importance des orientations communautaires. M. Fairbarn a terminé son exposé avec plusieurs questions et observations sur l'élaboration de cadres stratégiques efficaces. Il a, par exemple, souligné que les politiques publiques peuvent être destructrices, neutres, positives, participatives ou restrictives. Il faut prendre garde, en soutenant l'économie sociale, de ne pas gêner des organisations qui tiennent beaucoup à leur indépendance.

Alan Painter, du PRP, a résumé un document de réflexion transmis aux participants en prévision de la table ronde. Ce document applique les principes et constatations de l'économie du bien-être provenant de la documentation en économie sociale, et fait quelques observations générales qui aident à déterminer quand et comment les gouvernements doivent soutenir l'économie sociale. En outre, il désigne, à des fins de discussion, des sujets de recherche sur les politiques susceptibles d'être explorés dans l'avenir. En conclusion, on y affirme que l'économie sociale est une approche prometteuse, faute d'être la solution parfaite à l'important problème de la répartition des fonds publics destinés aux mieux-être de la population.

Lors de cette table ronde, les futures priorités en matière de recherche sur les politiques ont fait l'objet de grands débats et l'on s'est entendu sur de nombreux aspects, mais les opinions ont divergé quelque peu à propos de l'importance de procéder à de nouvelles collectes de données. Selon les participants, s'interroger sur ce qui fait le succès de l'économie sociale est une bonne façon de réfléchir aux priorités de recherche. Cet exercice aide à cerner les pratiques exemplaires, qui doivent ensuite être transmises aux intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux qui les mettront en application. Étudier des secteurs précis comme la garde d'enfants est une autre option envisagée pour aller de l'avant. Les politiques d'encadrement adoptées aux différents paliers gouvernementaux, de même que la production de rapports et l'évaluation, sont des enjeux de recherche sur les politiques susceptibles de faire partie des priorités.

Bien que les discussions et les échanges d'information soient demeurés très productifs toute la journée, il y a eu dissension sur un aspect. Le problème était que le document de réflexion du PRP présentait une vision trop restreinte et mettait trop l'accent sur les aspects économiques. On a reconnu qu'il vaudrait la peine de voir comment différentes perspectives peuvent et devraient éclairer l'élaboration des politiques d'économie sociale.

Pour donner suite à la table ronde, le PRP prépare une publication basée sur des documents d'information distribués avant la table ronde, d'autres résultats de recherche, et les exposés et discussions de la journée. Ce document sera conçu comme un outil de référence qui appuiera de futures recherches sur les politiques en économie sociale. Il cernera et décrira les principaux enjeux en matière de recherche sur les politiques, et explorera plus à fond les perspectives sous-jacentes à l'élaboration de conseils stratégiques. Le document contiendra également des liens vers des ressources utiles aux chercheurs spécialistes des politiques.

Enfin, la conférence du PRP de décembre, intitulée Exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale, comprendra un atelier sur l'économie sociale. On y étudiera le rôle du gouvernement et celui de la recherche sur les politiques dans le soutien à l'économie sociale, l'objectif fondamental étant d'améliorer le bien-être des Canadiens. Des conférenciers représentant différents points de vue y participeront.

Une approche de la politique sociale fondée sur le parcours de vie

Queen's International Institute on Social Policy

Le 23 août 2004

Ali Béjaoui
Projet de recherche sur les politiques

À partir de 2011, quand un grand nombre de baby boomers commenceront à se retirer du marché du travail, nous assisterons à un déclin du nombre total d'heures travaillées ainsi qu'une baisse du taux de croissance économique. Suffit-il de garder les personnes âgées plus longtemps sur le marché du travail pour contrecarrer cette tendance? Telle était la problématique qui a captivé l'audience à la suite de la présentation de Jean-Pierre Voyer (Projet de recherche sur les politiques) sur « *L'approche fondée sur le parcours de vie des politiques sociales* ». Cette présentation a relancé le débat sur ce thème dans le cadre de la conférence organisée par Queen's International Institute on Social Policy le 23 août 2004.

Bien que les effets économiques du vieillissement ne soient qu'une des implications du cadre analytique présenté par Voyer, c'était le point qui a attiré l'attention des conférenciers. Cette réaction était en quelques sorte attendue étant donné l'accent mise, au sein de la plupart des pays de l'OCDE, sur les impacts fiscaux du vieillissement et la nécessité de reformer le système de pension pour y faire face.

L'impact fiscal du vieillissement est loin d'être négligeable, mais le cadre d'analyse basée sur le parcours de vie va au-delà de cette problématique. Il part des prémisses que la vision classique du parcours de vie linéaire basé sur trois stades étanches (étude-travail-retraite) n'est plus la norme dans la société. On assiste de plus en plus à un chevauchement entre ces trois stades, affectant ainsi la manière dont notre temps est alloué. Alors qu'il y a une contrainte de temps durant la vie pour combiner travail, études et responsabilités familiales (soins des enfants et des parents), davantage de temps libre sera disponible à la retraite suite à l'augmentation de l'espérance de vie. Une plus grande flexibilité est donc requise pour permettre aux individus de mieux allouer le temps tout le long du parcours de leur vie. Donner plus de flexibilité aux personnes âgées, qui choisiront de travailler plus longtemps et profiter d'une retraite progressive, n'est qu'une implication du cadre analytique basé sur le parcours de vie. D'ailleurs, le désir de travailler plus longtemps a été déjà exprimé par les Canadiens à travers différents sondages.

L'apport du cadre d'analyse basé sur le parcours de vie a été renforcé à la suite de la présentation de Michael Wolfson, sur la rigueur des simulations sous-jacentes aux implications du cadre d'analyse, et celle de Peter Hicks (Développement social Canada). Hicks a repris le cadre d'analyse pour mettre l'accent sur l'identification des moments intenses en terme de contrainte de temps et son impact sur le bien-être des individus tout le long du parcours de vie. Des données empiriques montrent que ces moments intenses sont reliés au statut matrimonial et la responsabilité des enfants. Hicks, préconise une approche qui intègre la sous-utilisation du temps vers l'âge de la retraite et les périodes où l'exigence de temps vécue durant la vie active est élevée.

Bien que le lien direct ne soit pas établi, mais la relation entre les moments intenses en terme de d'exigence de temps, le bien être des individus et le niveau de pauvreté tout le long du parcours de vie semble se dessiner. Garnett Picot (Statistique Canada) a présenté les résultats d'une analyse qui mesure la pauvreté tout le long du parcours de vie, où la structure familiale (statut matrimonial et présence d'enfants) joue un rôle important. Cette interdépendance est un argument de plus qui milite en faveur d'une approche de parcours de vie des politiques sociales.

Bien qu'il y ait un consensus sur l'impératif d'une politique sociale basée sur le parcours de vie, des divergences persistent au niveau de l'opérationalisation du cadre d'analyse.

Ali Béjaoui est agent principal de recherche en politiques au Projet de recherche sur les politiques.

Dans cette perspective, John Myles (Université de Toronto) a mis en garde les conférenciers contre toute politique sociale qui viserait uniquement les personnes âgées. Il soutient que ce genre de politiques ne fera qu'augmenter le conflit *intergénérationnel*. En effet, contrairement aux années soixante et soixante-dix, les récents retraités ont accumulé assez de richesse pour se permettre une retraite aisée. Par contre, les perspectives d'avenir pour les futures générations sont sombres. À cause de l'augmentation des exigences en terme d'instruction et des responsabilités familiales, les individus appartenant à cette génération commenceront à travailler et accumuler des richesses plus tard dans leur vie. C'est cette génération, composées des enfants et des petits enfants des baby boomers, qui mérite une attention particulière des politiques sociales, en fournissant davantage d'assistance au niveau de l'accès à l'apprentissage continue, aux études post-secondaires et à la formation. Myles ajoute que, d'une façon ou d'une autre, ce sont les générations à venir qui supporteront les coûts croissants des systèmes de pensions à la suite du vieillissement de la population.

L'avertissement contre les politiques sociales qui discriminent selon l'âge a émergé aussi de la présentation de Cynthia Williams (Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques). Elle soutient que, parmi les cinq groupes identifiés comme étant plus à risque de vivre une situation persistante de pauvreté, seulement un groupe est défini en terme d'âge, à savoir les personnes âgées de 45 ans et plus vivant seuls. Les autres groupes sont définis en terme de statut socioculturel à savoir, les femmes monoparentales, les Autochtones, les personnes avec activités limitées et les récents immigrants. Une politique qui discrimine selon l'âge risque d'augmenter les inégalités intragénérationnelles (au sein même d'un groupe d'âge). Par ailleurs, Williams reconnait l'importance de l'approche de parcours de vie, puisque la situation de pauvreté vécue par ces groupes socioculturels n'est pas ponctuelle. C'est un passage qui affecte le parcours de vie des individus.

La relation entre les moments intenses en terme d'exigence de temps, le bien-être des individus et le niveau de pauvreté tout le long du parcours de vie semble se dessiner.

Cependant, l'importance d'une approche basée sur le cycle de vie qui ne discrimine pas selon l'âge et tient compte de la particularité de certains groupes socioculturels n'a pas avancé substantiellement le débat sur l'opérationalisation du cadre d'analyse. C'est Anne-Marie Guillemard (Sorbonne) qui a donné un coup d'élan vers cette direction en présentant l'expérience des pays européens qui ont réussi à contrecarrer la baisse de l'emploi chez les personnes âgées (en Suède et en Finlande). En effet, ces pays ont vécu un changement culturel marquant le passage d'un style de gestion basé sur la segmentation par groupes d'âge vers un modèle basé sur la gestion de la diversité. De plus, en congruence avec ce changement, ces pays ont instauré une nouvelle politique sociale neutre vis-à-vis de l'âge qui prône le vieillissement actif comme un nouveau style de vie. Ces changements culturels étaient motivés par la création des emplois de qualité dans une perspective d'augmentation de la flexibilité et la mobilité qui supporte le travail à n'importe quel âge. Ces politiques combinent des programmes actifs d'emploi, des programmes d'apprentissage continue et une réforme du système de pensions qui visent l'augmentation de la flexibilité. Il faut l'admettre que ces changements culturels vécus par ces pays sont rendus possible grâce à une concertation et une collaboration étroite entre les différentes institutions (différents paliers du gouvernement, les communautés, les entreprises et les syndicats).

L'intervention de Guillemard a amené le débat à un niveau plus concret de l'approche de politique sociale basée sur le parcours de vie, celui de l'identification des barrières à la flexibilité et les outils qui permettent de les surpasser.

La première réaction à cette interrogation a été adressée par David Foot à l'effet que le système actuel de pension ne permet pas la flexibilité de travailler tout en touchant les revenus de retraite. De plus, l'imposition des limites aux contributions incite les employeurs à exiger plus d'effort des employés plus âgés plutôt qu'engager d'autres travailleurs. Bien qu'il ait été reconnu que la réforme de système de pension est une condition incontournable pour augmenter la flexibilité, ce qui est aussi important, c'est la disponibilité des emplois qui offrent une certaine flexibilité qui intéresserait, spécifiquement les personnes âgées, et la population en générale. La question relative à la flexibilité et la disponibilité des emplois de qualité n'a pas été explorée dans le contexte canadien, mais néanmoins elle rejoint l'importance de la concertation et la collaboration entre les institutions (gouvernement et employeurs) soulevées par Guillemard.

Mis à part la question de la disponibilité et de la flexibilité, où les employeurs jouent un rôle important, d'autres progrès ont été réalisés vers la concrétisation de l'approche basée sur le parcours de vie. Andrew Treusch (Développement des ressources

humaines Canada) a alimenté le débat en présentant les politiques basées sur les actifs qui touchent de près l'apprentissage continu, un ingrédient de base de la politique basée sur le parcours de vie. Ces politiques ont fait l'objet de la critique classique par Michael Mendelson (Institut Caledon), à savoir l'interaction des véhicules d'épargne avec les programmes provinciaux d'aide sociale, auxquels l'accès nécessite l'épuisement préalable des économies. Une fois de plus, cette discussion rejoint la concertation et le dialogue entre les institutions (les différents paliers du gouvernement). En guise de conclusion sur l'évaluation de ces politiques, Mendelson recommande de déterminer d'abord les objectifs de politiques basées sur les actifs avant de tenter d'évaluer leurs résultats.

Comme toute initiative fédérale, dès qu'on commence à traduire des politiques en programmes, on se heurte au problème de financement et l'obstacle classique de partage de juridictions. Tom Kent (École des études politiques) a réitéré l'importance de tenir compte et de respecter les juridictions provinciales lors de la formulation des programmes. Hugh Segal (Institut de recherche en politiques publiques) appuie l'appel à la prudence de Kent et prône l'utilisation des crédits d'impôt comme un levier pour intervenir dans les domaines névralgiques comme les garderies et les logements sociaux, qui affectent profondément le parcours de vie des Canadiens.

En guise de conclusion, on peut affirmer que la conférence a permis de dégager un consensus autour de l'approche basée sur le parcours de vie des politiques sociales. De plus, la réforme du système de pension, dans une perspective de donner plus de flexibilité, semble être incontournable. Par ailleurs, cette réforme doit être faite de pair avec la création des emplois de qualité qui offrent une flexibilité accrue, non seulement pour les personnes âgées, mais pour tous les Canadiens. Bien que la création de ces emplois s'éloigne du champ des politiques sociales, il reste que le gouvernement fédéral peut jouer un rôle de catalyseur. Engager un débat national sur la problématique du vieillissement dans une perspective de parcours de vie, est une approche qui pourrait faciliter l'introduction de la réforme du système de pension et rassembler les différents acteurs socio-économiques autours des enjeux aussi épineux que la pauvreté, l'apprentissage continue et l'équilibre travail-famille. L'impact économique en général, et fiscal en particulier, du vieillissement constitue une opportunité pour engager ce débat et parvenir à dégager un consensus social.

Coopération réglementaire canado-américaine

On peut observer des signes manifestes que l'ALENA a engendré d'importantes retombées économiques pour le Canada. En fait, beaucoup soutiennent qu'une meilleure coopération réglementaire avec notre voisin du Sud pourrait mener à de meilleures retombées économiques, tout en sauvegardant, voire en améliorant, l'intégrité du système réglementaire canadien.

Cette question a été abordée lors d'un symposium conjoint du PRP et du CRSH sur la coopération réglementaire entre le Canada et les États-Unis, tenu le 29 octobre 2004, à Ottawa. L'objectif de cet événement était d'analyser des questions de recherche clés découlant du rapport intérimaire du PRP, *Coopération canado-américaine en matière de réglementation : tracer la voie à suivre*.

Au bout du compte, les discussions ont porté sur la façon de concrétiser ce programme de politiques, grâce à des stratégies claires, pratiques et surtout réalisables sur le plan politique. Pour résumer, ces discussions ont mis en évidence les thèmes suivants :

- Il faut accélérer la coopération réglementaire entre le Canada et les États-Unis.
- Il faut un engagement politique et des plans pratiques.
- Il faut développer un thème central et unificateur pour susciter la participation du public canadien et des partenaires américains.
- Toute stratégie doit être appuyée par un cadre organisationnel interne valable et doit donner un rôle au Parlement.

Le rapport du symposium est accessible sur le site web du PRP au www.policyresearch.gc.ca. Pour obtenir d'avantage d'information sur le travail du PPR en matière de coopération réglementaire canado-américaine, prière de communiquer avec Doug Blair, directeur de projet, au 613.947.3912 ou à l'adresse électronique suivante : d.blair@prs-srp.gc.ca.

Les instruments reposant sur les mécanismes du marché dans la gestion de la demande d'eau

Les 14 et 15 juin 2004
Ottawa

Bernard Cantin
Projet de recherche sur les politiques (PRP)[1]

Bernard Cantin est agent principal de recherche en politiques au PRP.

On laisse souvent entendre que le Canada devrait faire plus souvent appel aux instruments reposant sur les mécanismes du marché (IRMM) pour appuyer le développement durable. Pour explorer cette proposition, le Projet de recherche sur les politiques a lancé son nouveau projet sur les eaux douces par un symposium d'experts qui ont étudié les expériences canadiennes et internationales liées aux IRMM de gestion de la demande d'eau[2].

Les IRMM sont établis par des dispositions législatives et administratives complexes, et sont, par conséquent, générés et encadrés dans des contextes institutionnels précis. En ce qui concerne la gestion de la demande d'eau, les principaux IRMM étudiés sont l'établissement des prix, les taxes ou les marchés, que l'on applique pour influencer les décisions des particuliers, des sociétés et des institutions concernant leur utilisation de l'eau. Le symposium s'est penché sur les IRMM dans les contextes domestique, agricole et industriel, ainsi que sur les expériences de création de marchés servant à répartir l'eau.

Le contexte – comprendre l'utilisation de l'eau

L'eau est une ressource très particulière qui peut répondre à des besoins très différents. Elle peut servir comme boisson ou pour le refroidissement dans des procédés industriels, deux utilisations qui n'exigent pas le même niveau de qualité. Comme l'a rappelé David Brooks (Les Ami(e)s de la Terre), il arrive souvent que la demande ne vise pas l'eau elle-même, mais les différents services qu'elle assure.

Nous n'avons pas une connaissance approfondie des utilisations actuelles de l'eau au Canada. La dernière Enquête sur l'utilisation industrielle de l'eau a été effectuée en 1996. En outre, nous connaissons peu nos ressources en eaux souterraines et les relations de ces dernières avec les eaux de surface.

Par contre, nous savons trois choses importantes :

- même si le Canada est relativement riche en eau, cette eau ne se trouve pas toujours là où elle est nécessaire;
- il y a des signes de rareté de l'eau dans certaines régions, une rareté souvent aggravée par la pollution;
- les infrastructures municipales sont en train de se délabrer, alors que la croissance des populations urbaines nécessite un approvisionnement accru en eau traitée et une plus grande capacité de traitement des eaux usées.

Trouver le juste prix

Agir sur les prix de façon à promouvoir l'utilisation durable de l'eau exige de tenir compte des coûts environnementaux lorsqu'on fait payer les utilisateurs. Cependant, au Canada, l'utilisation domestique et agricole de l'eau est généralement subventionnée, et la plupart des services publics ne récupèrent pas tous leurs frais de traitement et de distribution. Dans ce contexte, certains affirment qu'il faudrait, en priorité, s'assurer que les consommateurs reçoivent les bons messages en matière d'utilisation de l'eau afin qu'ils fassent des choix éclairés. Une fois cette étape franchie, on peut commencer à inclure les coûts environnementaux dans les prix de l'eau.

Cependant, il n'est pas simple de trouver la stratégie de prix qui enverra le bon message. Pour savoir combien consomme une habitation ou une exploitation agricole, et fixer les prix en conséquence, il faut mesurer la consommation, ce qui coûte cher. Des études révèlent aussi que, malgré l'importance du prix, il ne sera peut-être pas très efficace à court terme pour modifier les habitudes de consommation. L'autre problème, c'est que les services publics ont une compréhension limitée des préoccupations et

préférences des consommateurs, et qu'ils risquent de perdre des revenus si les changements de prix sont trop grands. Diane Dupont (Université de Brock) affirme que le cadre réglementaire des services publics devrait être modifié, pour inciter ces derniers à mieux comprendre le point de vue du client et à respecter des normes de rendement pré-établies, ce qui devrait simplifier et légitimer le processus d'établissement de stratégies de prix réalistes. Elle a donné des exemples pris en Grande-Bretagne, en soulignant que les changements réglementaires n'impliquent pas nécessairement la privatisation.

Il importe aussi de planifier adéquatement les besoins en infrastructures. Le plus souvent, les services publics sont planifiés en fonction des pointes de consommation, qui ont généralement lieu en été, lorsque les gens arrosent leurs jardins et lavent leurs voitures. Cette façon de faire conduit à un surinvestissement en infrastructures, qui sont utilisées à pleine capacité quelques jours seulement par année. Une solution envisagée par Jim Robinson (Université de Waterloo) consiste à introduire des tarifs de pointe; ainsi, les consommateurs planifieraient mieux leur utilisation d'eau et les services publics bénéficieraient d'une réduction de la demande de pointe. Les services publics pourraient tester ces tarifs sur un échantillon de consommateurs pour déterminer l'efficacité de cette stratégie. Phil Dick (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario) propose une autre solution, basée sur le cas de Leamington, en Ontario, une municipalité où il y a beaucoup de gros utilisateurs d'eau. Durant les premières années d'existence de la municipalité, un de ces utilisateurs (Heinz) a participé à la conception d'un système par lequel les gros utilisateurs faisaient correspondre leur consommation d'eau aux périodes hors pointe.

Dans l'industrie, 90 pour cent des entreprises prélèvent leur eau directement dans un lac ou une rivière. Bien qu'elles assument les frais de leur propre infrastructure d'adduction, elles dépensent très peu pour leur accès à l'eau si l'on considère le coût environnemental de ce prélèvement. Les gouvernements ont la possibilité de lever une taxe sur l'eau, qui refléterait la quantité réelle d'eau utilisée. Selon Steven Renzetti (Université de Brock), les entreprises sont sensibles aux fluctuations du prix de l'eau, mais l'on ne sait pas jusqu'à quel point. Pour déterminer le bon niveau de taxation, il faut connaître la valeur que les entreprises donnent à l'eau, et comme cette valeur n'est pas toujours la même, il faut procéder à des analyses approfondies et coûteuses. En outre, hausser le prix de l'eau par la taxation risquerait de pénaliser des industries exportatrices. Stefan Speck (consultant) souligne qu'en Europe, il n'y a pas d'effet mesurable des taxes d'eau sur la compétitivité industrielle, mais que cette situation serait attribuable au fait que certains secteurs sont protégés de ce genre de taxe. En fait, précise Pierre Strosser (consultant), les taxes d'eau européennes servent surtout à générer des revenus et non à protéger l'environnement.

Yacov Tsur (Université hébraïque de Jérusalem) montre comment établir une tarification efficace de l'eau en agriculture pour concilier les aspects de l'offre et de la demande. Il est primordial de réduire l'utilisation d'eau dans ce secteur, qui en consomme plus que tout autre (les centrales thermiques utilisent davantage d'eau, mais en retournent la plus grande partie dans la rivière ou le lac où elle est prélevée). Cependant, la tarification efficace doit être étudiée à la lumière du coût de son application, qui pourrait contrebalancer les avantages potentiels. Il y a deux autres choses qu'il faut retenir :

- la couverture des coûts fixes de l'approvisionnement en eau devrait être dissociée des décisions prises par l'agriculteur concernant la demande d'eau;
- les prix de l'eau (sans quotas) ont des effets redistributifs limités.

Une solution envisagée consiste à introduire des tarifs de pointe; ainsi, les consommateurs planifieraient mieux leur utilisation d'eau et les services publics bénéficieraient d'une réduction de la demande de pointe.

Il est utile d'avoir une vision d'ensemble quand il s'agit d'élaborer des systèmes de tarification. Dans tous les pays, comme Pierre Strosser et David Eaton (Université du Texas, Austin) l'ont fait remarquer, l'utilisation agricole de l'eau est subventionnée. Mais le prix n'est peut-être pas le facteur le plus important de la consommation d'eau. Les subventions qui favorisent un type d'agriculture très exigeant en eau, l'agriculture en terre sèche par exemple, joueraient un rôle encore plus important.

Prix et marchés

Si les services publics ou les gouvernements ont de la difficulté à trouver le bon prix ou la bonne taxe, alors pourquoi ne pas créer des marchés de l'eau dans lesquels des acheteurs et des vendeurs concluraient de gré à gré des transactions qui régleraient le problème? Les marchés assureraient une distribution efficace de l'eau, du point de vue économique, car elle serait réorientée vers des utilisations à forte valeur ajoutée.

Les exemples de la Californie et du Texas, présentés respectivement par Richard Howitt (Université de Californie, Davis) et David Eaton (Université du Texas à Austin), donnent des résultats contradictoires. D'abord, il convient de remarquer que, comme c'est le cas avec le système albertain de transfert des allocations présenté par Beverly Yee (Alberta Environment), les échanges commerciaux ne comptent que pour une fraction de l'eau utilisée, et équivaudraient simplement à un mécanisme permettant de s'adapter à l'incertitude et aux fluctuations annuelles des débits. Vus de cette façon, les marchés peuvent effectivement favoriser une distribution plus efficace de l'eau. Les organismes de réglementation du marché californien ont cependant dû élaborer des instruments qui tiennent compte des effets sur l'environnement ou des tiers (utilisateurs externes au commerce de l'eau), avec succès semble-t-il. Au Texas, bien que le marché fonctionne bien, il y a des signes selon lesquels des communautés moins favorisées et des petits agriculteurs seraient désavantagés. Il convient de souligner que, à tout le moins au Texas, la création de marchés a permis une circulation plus efficace de l'eau, mais pas une utilisation optimisée.

De façon plus générale, explique David Zilberman (Université de Californie à Berkeley), les expériences de mise en place de marchés révèlent que les systèmes existants de distribution d'eau et les droits fondés sur l'ancienneté, lorsqu'ils sont associés aux prix relativement bas de l'eau, n'inciteraient pas aux échanges commerciaux. En outre, la mise en place de marchés peut s'avérer coûteuse. Une intervention gouvernementale est nécessaire pour les mettre sur pied et assurer leur surveillance et l'application des règles. L'existence de coûts de transaction peut également limiter l'efficacité des marchés. Ces coûts peuvent être élevés, ce qui signifie que les marchés de l'eau ne deviendront intéressants qu'une fois la ressource devenue vraiment rare.

Selon Mike Young (CSIRO Land and Water, Australie) le cas australien montre que les marchés peuvent se montrer utiles pour distribuer l'eau et créer des occasions économiques. Cependant, il faut aller au-delà des marchés pour trouver les outils qui permettront d'atteindre les objectifs sociaux et environnementaux. D'un point de vue stratégique, pour chaque objectif il y a un outil différent, ce qui soulève la question de trouver cet outil. Pour Mike Young, la réponse se trouve dans l'histoire, avec toutes les connaissances que l'on acquiert dans l'application d'instruments précis à des objectifs précis, comme la délivrance de permis pour accéder à une ressource.

IRMM, coopération et développement durable

Les conclusions préliminaires laissent supposer que les IRMM peuvent favoriser la gestion de la demande d'eau, mais que cela dépendra du lieu et du contexte institutionnel dans lesquels ils seront appliqués. Un obstacle majeur est la nécessité de mieux comprendre les coûts d'application et d'en rendre compte avec précision, y compris les coûts de transactions et institutionnels. Certains exemples étudiés révèlent également que la coopération peut mener à une meilleure appréciation de la nécessité d'utiliser les IRMM, et par le fait même réduire certains coûts de mise en œuvre relatifs à la conception et à l'application. Les exigences en matière de coopération s'appliquent également aux organismes fédéraux et provinciaux qui ont des responsabilités différentes, mais complémentaires, en matière de gestion de l'eau. La coopération pourrait même s'étendre à l'évaluation des programmes et à des expériences contrôlées, comme le suggère Theodore Horbulyk (Université de Calgary).

Une autre conclusion importante est que les IRMM ne favoriseront pas le développement durable par eux-mêmes. Même s'ils peuvent donner lieu à une utilisation plus efficace de l'eau ou aider à recouvrer des coûts, l'atteinte d'objectifs environnementaux ou sociaux nécessite d'autres outils d'intervention bien conçus. Selon le type d'utilisation de l'eau et le lieu d'utilisation, des approches différentes peuvent s'imposer.

Ceci étant dit, il serait peut-être temps de suivre la suggestion de David Brooks et de commencer à planifier des « solutions douces pour l'eau », il s'agirait d'analyser soigneusement l'ensemble des services que l'on attend des réserves d'eau, d'imaginer un milieu social futur que l'on considère comme idéal, puis de faire une analyse rétrospective à partir de là. Ainsi, nous clarifions les décisions qu'il faut prendre maintenant pour arriver à un résultat souhaité dans l'avenir.

En d'autres mots, il serait temps de se faire une idée bien précise de la destination, avant de choisir l'outil d'intervention qui nous y mènera.

Notes

1. Un résumé complet de ce symposium est disponible sur le site web du PRP à <www.policyresearch.gc.ca>.
2. Ce symposium a été rendu possible grâce à des partenariats avec Agriculture et Agroalimentaire Canada, la fondation Walter et Duncan Gordon, Environnement Canada et le Réseau canadien de l'eau. Ont participé plus de 60 experts, universitaires et praticiens d'Australie, d'Israël, des États-Unis et de l'Europe, ainsi que des responsables de l'élaboration des politiques des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux du Canada.

Stratégie d'accès communautaire aux statistiques sociales : pour une prise en charge au niveau local

John Anderson et Nathasha Macdonald
Conseil canadien de développement social (CCDS)

La Stratégie d'accès communautaire aux statistiques sociales (SACASS) est une nouvelle initiative du Conseil canadien de développement social (CCDS) prise en partenariat avec Statistique Canada[1]. Ce projet participatif démocratise l'accès aux statistiques sociales au niveau de la communauté. Il se traduit par de meilleures capacités de recherche, d'élaboration de politiques et de défense des droits à l'échelle locale. L'adage selon lequel savoir c'est pouvoir est l'une des inspirations de ce projet.

Actuellement, treize communautés de partout au Canada participent à la SACASS, et d'autres s'y joindront bientôt[2]. Chaque communauté forme un consortium pour administrer le projet. Ce consortium est généralement formé de la ville ou de la municipalité, ainsi que d'organismes comme les conseils de planification sociale et Centraide. Il peut ensuite utiliser et partager un volume considérable de données sur la réalité locale provenant de Statistique Canada.

Ces statistiques sont très exhaustives. Elles vont jusqu'à brosser le portrait d'un quartier (secteur de recensement ou aire de dissémination) et portent sur le travail, le logement, les niveaux de faible revenu et bien plus. La plupart de ces statistiques proviennent du recensement de 2001, mais aussi de tous les produits majeurs de Statistique Canada, et des données administratives régionales tirées des fichiers d'impôt. Un ensemble spécial de données sur les faibles revenus appelé Projet sur la pauvreté urbaine est également inclus pour compléter les statistiques de quartier. Prises ensemble, ces sources de statistiques fournissent une information exhaustive qui décompose le statut de quartier à faible revenu en données sur les familles, les minorités visibles et les Autochtones, pour ne nommer que quelques thèmes.

L'initiative SACASS convient particulièrement bien à l'étude des problèmes de faible revenu dans nos villes. Le rapport *Poverty by Postal Code* produit par le CCDS et United Way of Greater Toronto (Centraide Toronto) montre qu'il ne suffit pas de s'arrêter aux variations ou aux comparaisons de faible revenu entre les villes. C'est dans les quartiers que s'observent les vrais problèmes d'aggravation et de concentration de la pauvreté. La SACASS est conçue pour que les communautés élaborent un ensemble d'indicateurs sur ce qui se passe chez elles.

Des consortiums s'occupant de lutte à la pauvreté ont été formés pour acheter l'ensemble complet de statistiques ou seulement les statistiques sur la pauvreté urbaine. Pour les organismes des petites et des grandes villes, ces projets sont une excellente occasion de construire et de renforcer les capacités de recherche et de défense des droits.

La formation d'un consortium local optimise l'utilisation des données de Statistique Canada. C'est également un outil très efficace pour partager des données administratives provenant des municipalités, des services de santé et de divers organismes à but non lucratif. Ces consortiums deviennent ainsi de véritables plaques tournantes locales de l'information, et donnent de l'autonomie aux municipalités, aux organismes à but non lucratif et à la base citoyenne locale.

Le coût de ce système est parfois des *deux tiers* inférieur à ce que toute ville paierait pour acheter elle-même ces statistiques. Mais plus importante encore que le prix est la capacité qu'ont les communautés de partager aussi bien les coûts que les données avec des organismes à but non lucratif de leur région.

Notes

1 Pour de plus amples renseignements, veuillez visiter : <www.ccsd.ca/subsites/socialdata/home.html>.

2 Les régions participant déjà à la SACASS sont les suivantes : Calgary, Edmonton, région de Halton, Hamilton, London, Ottawa, Peterborough, Red Deer, région de Peel, région de York, Toronto, région de Waterloo, Comté de Simcoe.

John Anderson est vice-président, l'partenariat et concertation; et Nathasha Macdonald, agente de recherche à la SACASS. Les deux auteurs travaillent pour le CCDS.